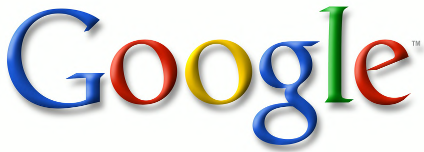
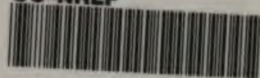
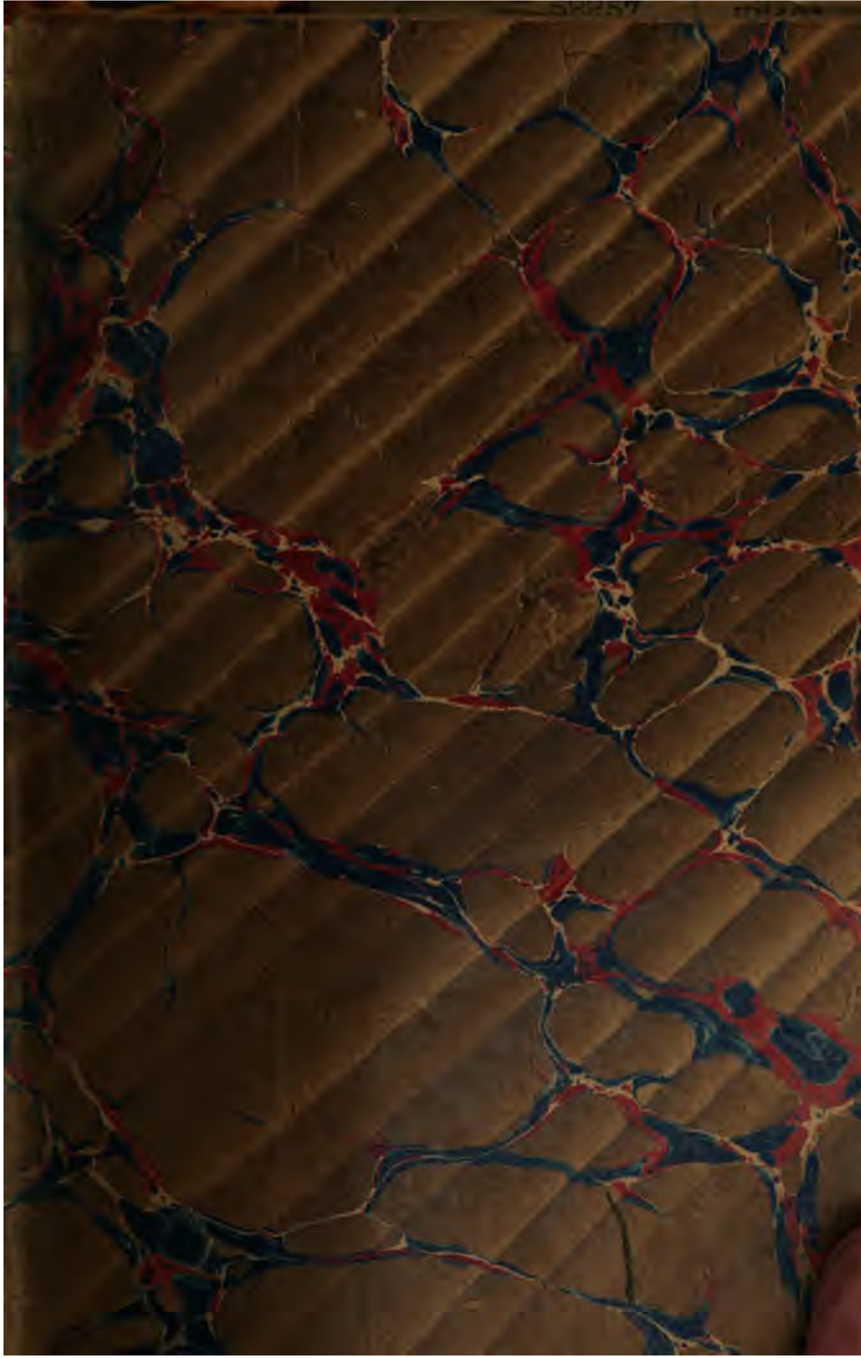








LA

RÉFORME SOCIALE

EN FRANCE

III

LA RÉFORME SOCIALE EN FRANCE

DÉDUITE

DE L'OBSERVATION COMPARÉE DES PEUPLES EUROPÉENS

PAR

M. F. LE PLAY

Ancien Sénateur, ancien Conseiller d'État, Inspecteur général des mines
Commissaire général aux Expositions universelles de Paris et de Londres
Auteur des *Ouvriers européens.*

SEPTIÈME ÉDITION, EN TROIS TOMES

> Je passai ma jeunesse à voyager... J'avais toujours un extrême désir d'apprendre à distinguer le vrai d'avec le faux, pour voir clair en mes actions et marcher avec assurance en cette vie.
> (DESCARTES, *Discours de la Méthode.*)

TOME TROISIÈME

LE GOUVERNEMENT : CHOIX DES MODÈLES ; LES RÉFORMES EN FRANCE



TOURS

ALFRED MAME ET FILS, LIBRAIRES-ÉDITEURS

PARIS, DENTU, LIBRAIRE

PALAIS-ROYAL, 19, GALERIE D'ORLÉANS

1887

LIVRE SEPTIÈME

LE GOUVERNEMENT

PREMIÈRE PARTIE
LE CHOIX DES MODÈLES

> **Vous sçavez bien le désir que j'ay de donner ordre au fait de la justice et de la police du royaume ; et pour ce faire, il est besoin d'avoir la manière et les coutumes des autres pays.**
>
> (*Lettre du* 5 *août* 1479, *de Louis XI au baron du Bouchage.*)

SOMMAIRE

LIVRE SEPTIÈME

LE GOUVERNEMENT

1re partie : le Choix des modèles.

2e partie : la Corruption et la Réforme en France.

CONCLUSION

LES CONDITIONS DE LA RÉFORME EN 1864

L'ÉPILOGUE DE 1878



LE GOUVERNEMENT

PREMIÈRE PARTIE

LE CHOIX DES MODÈLES

CHAPITRE 52

QUAND LA PROSPÉRITÉ DIMINUE, LE GOUVERNEMENT SE DÉVELOPPE AUX DÉPENS DE LA VIE PRIVÉE

§ I. L'extension de la vie privée, symptôme de prospérité.

J'ai suivi, en ce qui concerne le gouvernement, le programme adopté pour les six autres éléments de la vie des sociétés. Seulement, en raison de la complication du sujet et de l'importance qu'y attache l'opinion de mes concitoyens, j'ai établi une distinction plus tranchée entre les deux subdivisions habituelles de mon exposé. A cet effet, j'ai divisé en deux parties ce dernier Livre. Dans la première partie je recherche les principes enseignés par la pratique des peuples modèles. Dans la seconde j'indique les applications qu'on en doit faire à la guérison des peuples souffrants, et spécialement à la réforme de la France.

Le problème du gouvernement offre, dans ses

solutions, une diversité infinie. La cause de cette diversité est dans la situation relative des limites qui, chez les différents peuples, séparent la vie publique de la vie privée. Chez les peuples prospères, chaque famille, soumise à la loi morale, pourvoit sans entrave au bonheur de ses membres. Usant de sa libre initiative, ou groupée en communautés et en corporations avec les familles voisines, elle règle de concert avec elles ses intérêts journaliers sans conflits et sans procès. Sous ce régime la vie privée est fort étendue. On n'en aperçoit les bornes que dans les cas rares où les particuliers ne peuvent maintenir la sécurité et la paix qu'avec l'aide de la force armée mise à la disposition du souverain.

Au contraire, le gouvernement envahit de vastes champs d'activité quand les familles, affaiblies par la corruption ou opprimées par la loi écrite, perdent l'aptitude à gérer leurs propres affaires. Dans ces circonstances, la vie publique, dirigée par les gouvernants et appuyée sur la force, se développe aux dépens de la vie privée.

Le partage entre ces deux branches de l'activité sociale ne peut être établi, en théorie ni en pratique, d'une manière absolue. A cet égard la distinction offre des nuances aussi nombreuses que celle du bien et du mal. Les deux classes d'intérêts se touchent ou même se pénètrent mutuellement en beaucoup de points; et il est souvent nécessaire qu'elles soient placées sous la direction d'une même autorité. Parfois aussi cette réunion des deux sortes

d'attributions est commandée par la situation des personnes : j'ai déjà indiqué, par exemple, que les propriétaires ruraux résidant sur les domaines acquièrent, dans l'exercice de leurs devoirs privés, les vertus qui les rendent éminemment aptes à remplir les fonctions publiques de leur localité (34, XX).

§ II. La Coutume, les mœurs et les lois écrites variant selon les lieux.

L'importance relative des deux branches d'activité varie beaucoup selon les races, les époques et les lieux.

Les pasteurs nomades qui, depuis les premiers âges de l'humanité, se maintiennent dans la même condition sur les plateaux de l'Asie centrale (51, XII), se composent de familles indépendantes à peine unies par les faibles liens de la tribu. Chaque famille concentre sa sollicitude sur l'exploitation de son troupeau et sur les migrations commandées par l'abondance ou la rareté des herbes et des eaux; en sorte que l'activité sociale s'y réduit, à vrai dire, à la succession de ces travaux privés. Quelques peuples sédentaires, sans y être contraints comme les nomades par leur condition, ont également été conduits par leur génie propre à donner une grande extension à la vie privée. Ainsi, dans l'antiquité, ce caractère a été distinctif pour les premiers Romains. Au moyen âge, il a été encore plus développé chez les Européens de l'Occident.

La plupart des peuples anciens ont suivi la voie

opposée. A Sparte, les plus intimes détails de la vie domestique étaient soumis à la direction des officiers publics. Chez beaucoup de nations de l'Asie méridionale, d'innombrables fonctionnaires, formant parfois des castes fermées, avaient un droit permanent d'intervention dans l'existence des classes inférieures de la société.

Les Européens offrent aujourd'hui beaucoup d'exemples de ce contraste. Les Anglo-Saxons ont conservé à plusieurs branches de l'activité privée l'étendue qu'elles avaient au moyen âge. Certains États du Continent les ont, au contraire, singulièrement restreintes. La vie publique a toujours pris, selon les races, les temps et les lieux, des organisations fort diverses. Cependant au milieu de cette diversité elle procède partout de trois éléments principaux : la *Coutume,* les *mœurs* et la *loi écrite.*

§ III. Le rôle de la Coutume.

La Coutume, constatée par le souvenir des faits et par la déclaration verbale des hommes compétents, est l'ensemble des règles imposées à la vie publique locale par la tradition. C'est l'autorité que les populations sont le plus disposées à respecter, lorsqu'elles n'en sont point détournées par la passion ou la force. Les coutumes les plus bienfaisantes sont celles qui ne sont point écrites. Alors, en effet, les populations sont vraiment libres, tout en conservant la stabilité; car les anciens, chargés de rendre la justice en interprétant ces coutumes, sont insensi-

blement amenés à les modifier selon l'état des mœurs et le besoin des temps. Les coutumes séculaires sont les plus vénérées; mais, à défaut d'anciennes coutumes, chaque génération aime à prendre pour règle la pratique qu'elle a créée. En France, plus que dans tout autre État européen, la Coutume a été systématiquement combattue depuis le moyen âge par les légistes, et surtout de notre temps par leurs alliés naturels, les niveleurs de la Révolution. Toutefois, malgré la Révolution et ses codes, la Coutume exerçait encore un certain empire pendant la première moitié de ce siècle. La tradition gardait le souvenir de ses bienfaits. Les populations restaient attachées à leurs usages locaux. Les officiers publics préposés à l'exécution des contraintes révolutionnaires ne pouvaient eux-mêmes se soustraire complètement à l'autorité de la tradition : sous cette influence, ils toléraient que les administrés continuassent à jouir de leurs vieilles libertés [1].

[1] Parmi les exemples les plus curieux de ce respect des autorités publiques pour la Coutume, j'ai surtout remarqué les décisions de la cour impériale de Bourges concernant la communauté des Jault (*les Ouvriers européens*, 2e édition, tome V, chap. VI, § 20), et une multitude de traits relatifs à la transmission des biens dans nos provinces du Midi. C'est dans la vie rurale que les petites coutumes locales avec leurs nombreuses variétés gardent surtout leur autorité. On peut donc prévoir que le code rural tant de fois réclamé, s'il est un jour promulgué avec l'extension que désirent quelques légistes, achèvera la ruine de nos coutumes nationales.

§ IV. Le rôle des mœurs.

Les mœurs comprennent l'ensemble des habitudes qui, à un moment donné, se reproduisent spontanément dans la vie publique et dans la vie privée. Elles se modifient parfois rapidement; mais, tant qu'elles subsistent, elles s'imposent par une force irrésistible aux individus, aux familles et aux associations. Elles soumettent à leur autorité les ateliers de travail[1]. Elles étendent également leur empire sur les fonctionnaires, organes du souverain ou de la loi écrite, et même sur les monarques les plus absolus. Aux époques de prospérité les mœurs s'harmonisent généralement avec la Coutume; aux époques de révolution, de décadence ou de réforme, elles réagissent contre elles, soit par les excitations violentes dont notre histoire moderne offre tant d'exemples (23, IV), soit par les lentes influences qui ont successivement porté l'ancienne France au vice ou à la vertu (9, VI à VIII).

§ V. Le rôle des lois écrites.

La loi écrite est l'autorité qu'emploient habituellement les modernes pour modifier l'impulsion im-

[1] L'antagonisme social des ateliers de l'Occident émane surtout des écrivains et des niveleurs qui veulent soumettre le régime du travail aux contraintes de la loi écrite ou aux libres inspirations du vice originel. Ces dangereuses erreurs reposent sur l'ignorance des mœurs et des coutumes qui, dans la majeure partie de l'Europe, maintiennent encore la paix entre les patrons et les ouvriers (50, V). Voir spécialement la description de la coutume des ateliers dans *l'Organisation du travail,* ch. II, §§ 19 à 25. (Note de 1872.)

primée par la Coutume et les mœurs. Quand le règne du bien est en honneur chez les gouvernants, la loi écrite ramène à la pratique du Décalogue la partie du peuple qui s'en écarte : à cet effet, elle lui impose les habitudes de la partie morale et prévoyante, ou les meilleurs usages des peuples étrangers. Quand, au contraire, domine l'esprit du mal, elle intervient surtout pour saper dans les cœurs les principes de la loi suprême. Les hommes de la Révolution ont méconnu cette distinction fondamentale. Ils ont pensé que leurs inventions législatives avaient droit au respect des peuples, lors même qu'elles tendaient à établir le règne du mal [1]. Cette aveugle croyance à la souveraineté de la loi écrite est une des dangereuses erreurs de notre temps. Les plus grandes intelligences se sont usées chez nous, pendant soixante-dix ans, à rédiger quinze constitutions inutiles. Les innombrables contraintes imposées par les lois, depuis 1789, figurent au premier rang parmi les causes de la décadence actuelle. L'un de nos meilleurs moyens de réforme est d'abolir ces lois funestes, et de libérer ainsi le sol sur lequel la Coutume et les mœurs édifieront la vraie constitution du pays.

[1] M. le comte de Breda a réfuté cette erreur dans un excellent petit livre ayant pour titre : *La Loi de Dieu et les règlements sociaux.* Une brochure in-18. Paris, 1873; Albanel.

§ VI. La constitution sociale, le gouvernement et les institutions.

En me conformant aux sens généralement adoptés, j'appelle *constitution sociale* d'une nation l'ordre qu'établissent, dans les branches essentielles d'activité, les influences combinées de la Coutume, des mœurs et de la loi écrite. J'appelle *gouvernement,* la portion de cette activité qui est exercée par les agents spécialement chargés de pourvoir aux intérêts publics.

Chaque constitution sociale comprend deux groupes principaux de coutumes, de mœurs et de lois écrites : les *institutions privées* et les *institutions publiques,* qui règlent respectivement l'activité des particuliers et les attributions des fonctionnaires.

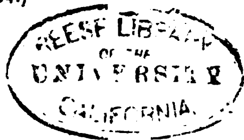
Si les personnes vouées à la science voulaient bien s'entendre, comme je le propose (53, VIII), pour observer et décrire méthodiquement la constitution sociale des peuples contemporains, je conseillerais d'établir dans chaque monographie ces deux grandes subdivisions. Quant aux institutions jouant un rôle mixte, le classement en serait déterminé, d'abord par le caractère dominant chez la nation décrite, puis par les tendances des autres nations. Je me suis conformé à ce précepte en donnant (54 à 61) un aperçu de la constitution britannique. Ainsi, malgré l'importance que l'Église anglicane a conservée comme institution publique, je classe (54, II à IV) la religion parmi les institutions pri-

vées de l'Angleterre : en premier lieu, parce que les dissidents y ont un rôle prépondérant ; en second lieu, parce que les Européens se montrent chaque jour plus enclins à renoncer aux religions d'État. Au contraire, bien que le Continent européen persiste à exercer dans la plupart des localités l'assistance des pauvres à titre privé, je classe ce service parmi les institutions publiques (56, II à VI), parce qu'il forme évidemment en Angleterre le principal trait du gouvernement local[1].

§ VII. La fonction des gouvernants : conservation de la paix fondée sur la pratique de la loi morale.

L'étude comparée des constitutions sociales est le point de départ nécessaire de toute appréciation juste sur les gouvernements. Seule elle peut fournir aux peuples souffrants des convictions fermes et éclairées sur les modèles à suivre dans l'œuvre de réforme. Ces convictions, fondées sur l'expérience, produiraient en France plus qu'ailleurs des résultats utiles. Elles se substitueraient peu à peu aux idées fausses maintenues par l'ignorance des faits, par la lutte des partis et par l'esprit de révolution. A une époque où le salut ne peut guère venir d'un Lycurgue ou d'un Solon, ces convictions nous porteraient à imiter les modèles décrits dans la première

[1] Si j'avais à décrire en ce moment la constitution sociale des États-Unis d'Amérique du Nord, je classerais à ce même point de vue, comme institution publique, le service médical des armées, bien que pendant la guerre actuelle il ait été surtout exercé par des associations privées. (Note de 1864.)



partie de ce Livre, et à opérer les réformes indiquées dans la seconde.

La comparaison des principales constitutions sociales de l'Europe nous montrera combien il est peu judicieux d'attribuer aux formes légales du gouvernement l'importance exagérée que nous leur accordons depuis 1789, sans tenir compte ni de la Coutume ni des mœurs. En nous attachant moins aux mots pour entrer plus profondément dans les choses, nous trouverons le critérium qui en cette matière nous a manqué jusqu'à ce jour. Nous constaterons que dans toute constitution stable la Coutume, les mœurs et la loi tendent surtout à assurer aux citoyens la paix publique fondée sur la pratique de la loi morale. Les gouvernements qui pourvoient à ce premier besoin de toute société encouragent les institutions et les mœurs qui améliorent la condition physique, intellectuelle et morale des classes inférieures. Ils atteignent ce but en respectant les saines libertés de la vie privée, et surtout en conférant aux pères de famille le pouvoir de conserver les bonnes traditions, et de réprimer parmi les jeunes générations les effets du vice originel. Les gouvernements qui réussissent en outre à se placer aux premiers rangs dans l'opinion publique joignent toujours l'esprit de perfectionnement à l'esprit de conservation. Ils tirent leur illustration d'une classe dirigeante dont la supériorité se fonde sur la naissance, la richesse, le talent et la vertu (50, XVII). Enfin ils recrutent sans cesse cette classe supé-

rieure en favorisant, par des choix judicieux et par de justes récompenses, l'élévation des hommes éminents qui surgissent de tous les rangs de la société.

La plupart des peuples européens sont aujourd'hui dans cette voie; mais ils y avancent avec des vitesses inégales. Tout en poursuivant le même but, ils sont loin d'avoir des institutions et des gouvernements identiques. A la vue de cette diversité extrême de procédés et de résultats, on pourrait être d'abord tenté de croire qu'il sera difficile de déduire de l'observation les principes auxquels il convient de se rallier : je montrerai dans le chapitre suivant que cette présomption n'est pas fondée, et que la solution devient plus facile de nos jours qu'elle ne l'a été pendant les trois derniers siècles.

§ VIII. L'extension de la vie publique, critérium de la souffrance actuelle.

L'opinion publique, lorsqu'elle n'est point égarée par la passion, n'a pas même besoin de ces connaissances méthodiques pour classer à leur vrai rang les peuples qui, par l'ensemble de leurs institutions, peuvent offrir les meilleurs modèles. Comme je l'ai fait remarquer dans l'introduction de cet ouvrage, tous les Européens de notre époque distinguent avec un tact sûr les peuples vraiment prospères (8, VIII). Ils s'accordent également à prendre pour modèles les peuples libres qui, sans compromettre leur prospérité, étendent sans cesse la vie privée aux dépens de la vie publique.

C'est surtout à ce dernier symptôme que se reconnaît de nos jours la supériorité. Les gouvernements qu'on aime à imiter se bornent de plus en plus à maintenir la paix publique, et à écarter les obstacles qui entravent l'activité individuelle. Le degré d'aptitude que montrent les citoyens à diriger eux-mêmes, à titre privé, le mouvement matériel, intellectuel et moral, donne la vraie mesure de la prépondérance que l'opinion accorde à leur pays. Les peuples incapables de ces hautes initiatives perdront le rang qu'ils avaient antérieurement conquis, à la faveur d'autres qualités qui se trouvaient en rapport avec un état de choses différent. La France est particulièrement engagée sur cette pente dangereuse. Depuis le milieu du XVIIe siècle elle n'a rien fait pour développer, dans l'ensemble de l'activité sociale, l'esprit d'initiative individuelle qu'elle appliqua alors (9, VII) avec tant d'éclat à la polémique religieuse et à la culture des arts libéraux. Il est temps pour elle de prendre une autre direction et de donner un meilleur exemple[1].

§ IX. La définition du gouvernement local.

Nulle part, d'ailleurs, le problème qui consiste à fonder et à maintenir les bonnes constitutions ne met exclusivement en présence les particuliers et l'État, c'est-à-dire l'action individuelle et le gouvernement

[1] Plaise à Dieu que ce conseil soit plus écouté aujourd'hui qu'il ne le fut aux époques où parurent les trois premières éditions de cet ouvrage! (Note de 1872.)

central. Entre ces deux termes extrêmes de la société, il existe des groupes intermédiaires de droits, de devoirs et d'intérêts, tendant tous au même but. Ces groupes viennent en aide à l'État et aux particuliers par une multitude de combinaisons. Ils subissent et exercent une série de contrôles; en sorte qu'ils simplifient et compliquent à la fois la question du gouvernement. Ces groupes sociaux ne se composent quelquefois que de personnes; et, comme je l'ai expliqué au Livre V, ils se présentent sous forme de communautés et de corporations. Les plus importants se rattachent à des territoires déterminés. Selon leur étendue, leurs rapports mutuels ou leur spécialité, ils sont désignés, dans les diverses organisations européennes, par des noms correspondant à nos dénominations de province, de département, d'arrondissement, de canton, de commune ou de paroisse.

Les autorités préposées à ces dernières circonscriptions sont soumises en partie aux lois qui pèsent sur les particuliers; mais, en même temps, elles exercent sur ceux-ci une action directe qui comprend une foule de détails. Tantôt, comme en ce qui concerne l'assistance des pauvres et l'entretien du culte, elles agissent sous la haute surveillance de l'État. Tantôt, comme pour la petite voirie et les autres intérêts d'ordre matériel et local, elles opèrent sous le seul contrôle des administrés. Elles sont, soit nommées par le souverain temporairement ou à vie, soit élues par les citoyens selon la loi ou la Coutume.

Ces manifestations de la puissance publique me semblent pouvoir être convenablement désignées sous le nom de *gouvernement local*. Elles ont toujours joué un rôle essentiel dans le régime européen ; et partout, sauf en France, le mouvement actuel des idées et des intérêts tend à les grandir.

§ X. Résumé. La description complète d'une nation modèle, plus utile qu'une réunion de traits empruntés à diverses nations.

En résumé, j'ai surtout à rechercher, dans la première partie de ce Livre, comment le gouvernement central agissant au nom de l'État tout entier, et le gouvernement local représentant les diverses circonscriptions territoriales, se concertent pour faire régner la paix sociale.

Comme je l'ai dit ci-dessus, les moyens employés pour atteindre ce but suprême offrent une extrême diversité. Les Français s'en éloignent aujourd'hui plus que les autres Européens : je pourrais donc utilement coordonner ici les traits recommandables observés çà et là dans toutes les régions que j'ai visitées. A cet égard, toutefois, les faits exposés au chapitre suivant aboutissent tous à cette conclusion pratique, que nous devons avoir toujours présente à l'esprit dans le cours de nos travaux : les traits locaux de bon gouvernement, empruntés à une foule de races éloignées de nos mœurs par la nature des lieux, nous seront moins profitables que la description complète d'un seul modèle, moins parfait dans ses détails, mais rapproché de nous.

CHAPITRE 53

APRÈS LES VRAIS MODÈLES OFFERTS PAR TROIS PETITES NATIONS, LE MEILLEUR EXEMPLE, POUR LES GRANDES NATIONS, EST CELUI DE L'ANGLETERRE

§ I. Les deux difficultés de la réforme : l'ignorance des coutumes étrangères et l'inertie des gouvernants.

La France est à la fois la nation la plus souffrante et la plus rebelle aux vrais remèdes. Elle est moins disposée que ses émules à se réformer par le souvenir du passé ou par l'exemple du présent. Nous connaissons peu, en effet, ou visitons légèrement les pays étrangers, et nous ne trouvons ni dans la littérature ni dans la presse périodique le moyen de combler cette lacune. Nous nous complaisons à tort dans l'opinion que les peuples étrangers nous admirent en toutes choses. Nous sommes peu portés à nous instruire à l'école des peuples rivaux, selon l'exemple des Romains[1], ou les conseils de Socrate et de Montesquieu (II). La majorité de nos concitoyens ne pense plus aujourd'hui, comme le faisait le roi Louis XI, que pour réformer nos institutions « il est besoin d'avoir la manière et les coutumes des autres pays[2]. » Elle va même jusqu'à voir dans toute disposition à prendre exemple sur l'étranger un manque de patriotisme. En faisant appel à ce sentiment peu éclairé, on a toujours chance d'ameuter chez nous

[1] Épigraphe de l'Introduction. = [2] Épigraphe du présent livre.

l'opinion contre les réformes les plus salutaires et contre ceux qui les réclament.

Cependant on tomberait dans une autre erreur en se persuadant que la réforme sociale peut surgir tout d'une pièce de l'observation méthodique des meilleures constitutions étrangères. Les individus que la passion égare, comme ceux qui tirent profit des vices et des abus, résistent toujours à l'importation de nouvelles institutions privées. La difficulté est plus grande encore en ce qui concerne les institutions publiques, surtout lorsque l'initiative des réformes est confiée à des corps de fonctionnaires dont les intérêts ne concordent pas toujours avec ceux du public.

Les simples citoyens, en effet, sont les premières victimes de la corruption qui envahit le corps social. Ils recueillent également les premiers bienfaits des réformes qui améliorent l'état de la religion, de la propriété, de la famille, du travail, de l'association et des autres rapports privés. Ils peuvent momentanément persister dans le mal par erreur ou par ignorance; mais ils sont à la longue ramenés au bien par l'exemple des modèles, quand les institutions n'y font point formellement obstacle.

Les corps de fonctionnaires sont en général dans une situation différente. Ils ne supportent pas les principaux inconvénients de la corruption. Parfois même ils y trouvent des satisfactions, et ils sont alors enclins à combattre plutôt qu'à propager les réformes. Ces tendances, lorsqu'elles ne sont pas neutralisées par des institutions efficaces, ne compro-

mettent pas seulement les espérances d'amélioration : elles s'opposent à la conservation des résultats acquis.

§ II. L'invasion incessante du vice chez les grandes nations riches et lettrées.

Comme je l'ai expliqué (28, III), la corruption menace sans relâche la société. Les nouvelles générations, cédant au vice originel, reproduisent au sein de la prospérité les tendances de la barbarie, dès que la vieillesse et l'âge mûr, détournés de leur devoir par le mauvais exemple des autorités publiques, ou empêchés par la loi écrite, ne domptent plus les mauvaises propensions de l'enfance. Dans ce cas, la corruption envahit d'abord la jeunesse des classes riches et des professions libérales dans laquelle se recrutent surtout les gouvernants. Elle se propage ensuite rapidement chez les peuples qui, devenus riches et puissants, ne peuvent être ramenés au bien par la concurrence de leurs voisins (51, III et VI). Les races d'hommes qui tombent dans ces désordres sont bientôt dominées par celles qui savent y résister. Toutes les littératures ont appliqué à ce genre de décadence le nom de *vieillesse ;* et cependant il est manifeste, comme je l'ai plusieurs fois indiqué, qu'il ne s'agit ici que de *corruption.* Les nations en décadence, alors même qu'elles ont une longue histoire, peuvent toujours redevenir *jeunes,* en revenant au travail et à la vertu.

Les peuples qui sont parvenus à un état de prospérité devraient toujours se rappeler ce principe.

Mais ils le laissent alors tomber en oubli et ils y reviennent seulement quand la décadence reparaît, parfois même quand la souffrance a envahi toute la société. C'est dans ces temps d'épreuve que les éternelles conditions de la réforme ont été proclamées par les grands penseurs anciens comme par les modernes, par exemple par Socrate[1] comme par Montesquieu[2].

Les nations riches et puissantes, on ne saurait trop le redire, sont particulièrement exposées à ce péril. Aveuglées par l'orgueil, elles n'aperçoivent pas

[1] Xénophon résume ainsi, dans un dialogue entre Socrate et Périclès, les causes de la décadence d'Athènes et les moyens de réforme. « Alors Périclès : Je m'étonne, Socrate, que notre ville ait « ainsi décliné. — Pour moi, je pense, reprit Socrate, que de « même qu'on voit certains athlètes, qui l'emportent de beaucoup « sur d'autres par la supériorité de leurs forces, s'abandonner à « la nonchalance et descendre au-dessous de leurs adversaires, « de même les Athéniens, se sentant supérieurs aux autres peu- « ples, se sont négligés et ont dégénéré. — Et maintenant, que « pourraient-ils faire pour recouvrer leur ancienne vertu ? — « Alors Socrate : Il n'y a point ici de mystère ; il faut qu'ils re- « prennent les mœurs de leurs ancêtres, qu'ils n'y soient pas moins « attachés qu'eux, et alors ils ne seront pas moins vaillants ; « sinon, qu'ils imitent du moins les peuples qui commandent « aujourd'hui, qu'ils adoptent leurs institutions, qu'ils s'y attachent « de même, et ils cesseront de leur être inférieurs ; qu'ils aient « plus d'émulation, ils les auront bientôt surpassés. » (*Mémoires sur Socrate,* liv. III, ch. v.) = [2] « Il y a beaucoup à gagner, en « fait de mœurs, à garder les coutumes anciennes. Comme les « peuples corrompus font rarement de grandes choses, qu'ils n'ont « guère établi de sociétés, fondé de villes, donné de lois, et « qu'au contraire ceux qui avaient des mœurs simples et austères « ont fait la plupart des établissements, rappeler les hommes aux « maximes anciennes, c'est ordinairement les ramener à la vertu. » (Montesquieu, *De l'Esprit des Lois,* liv. V, ch. VII.) — Voir d'ailleurs l'épigraphe de l'Introduction.

le mal qui les déborde, et elles tombent dans la corruption; puis, quand la décadence est devenue évidente, elles donnent sur un autre écueil et s'abandonnent au découragement. Les bonnes constitutions sont celles qui conjurent la corruption imminente ou accomplissent les réformes nécessaires. L'éternel moyen de réforme est le retour au Décalogue et aux pratiques sociales dont la supériorité est démontrée à la fois par l'histoire des temps de prospérité de la race, et par les succès actuels des autres peuples.

§ III. Aujourd'hui comme au moyen âge la France peut égaler les modèles.

Beaucoup de mes concitoyens se rangent à l'avis de la majorité touchant l'inutilité des enseignements de l'histoire; mais, en ce qui concerne l'avenir, ils se placent au point de vue opposé. Ils se persuadent que la France est fatalement entraînée sur la pente où glissent de plus en plus les races latines et les grandes nations catholiques. Sous l'empire de cette conviction ils restent inertes et résignés devant les progrès de la déchéance. Les moins découragés n'attendent plus le salut que de la prière et d'un miracle. Il faut renvoyer sans cesse ces hommes faibles et égarés à la réfutation de leur funeste erreur (5, III). Les Français ne sont pas plus que les autres peuples inféodés au mal : comme les races modèles ils peuvent le dompter par l'énergique usage de leur libre arbitre. La nature des lieux et le manque de rapports réguliers établissent encore, il est vrai, de

grands contrastes entre les peuples situés aux deux extrémités du globe. Mais comment pourrait-on déduire de ces contrastes la croyance à certaines infériorités organiques parmi les races européennes de l'Occident, groupées sur un étroit espace, rapprochées par le christianisme, et mêlées depuis longtemps par la guerre ou par le commerce? Les nouveaux moyens de communication, qui suppriment en quelque sorte le temps et l'espace, justifient d'ailleurs plus que jamais la conclusion opposée. En rapprochant les hommes et en propageant les idées, ils renforcent singulièrement la tendance qui depuis dix siècles a souvent porté les Occidentaux à adopter les mêmes idées et les mêmes institutions.

Déjà au moyen âge ce genre d'assimilation s'était produit dans des proportions vraiment extraordinaires, parmi les classes dirigeantes de l'Occident. L'uniformité existait dans tous les éléments de l'organisation sociale. Elle se révélait notamment, dans la vie publique, par une foule de détails : par les croyances chrétiennes, et par un esprit commun de résistance à l'islamisme ; par une véritable communauté d'enseignement; par l'unité du langage scientifique et littéraire; par une organisation identique de l'État, de la province, de la commune rurale ou urbaine, de la famille, du travail, de l'armée, de la magistrature et du clergé. La constitution identique de la hiérarchie sociale était le trait le plus saillant de cette uniformité.

§ IV. Les invasions du mal, depuis la Renaissance, en France et en Angleterre.

Ce mouvement vers l'unité des institutions s'arrêta à l'époque dite de la Renaissance. Les nations chrétiennes furent alors déchirées par le schisme : en premier lieu, parce qu'elles ne purent réformer leurs clercs envahis par la corruption (14, I) ; en second lieu, parce qu'elles sentirent moins le besoin de résister aux musulmans, qui dès lors étaient affaiblis par les vices du pouvoir absolu. Les chrétiens furent momentanément préservés, par les traditions féodales, de la décadence qui frappait leurs anciens ennemis ; mais ils la subirent à leur tour quand leurs rois, égarés par les funestes exemples de Philippe II et de Louis XIV, eurent échappé à tout contrôle. A partir de cette triste époque, les efforts successifs qu'ont dû faire les peuples pour se soustraire à la corruption des gouvernants, en revenant aux traditions nationales, ont encore accru la diversité et l'antagonisme produits par les dissensions religieuses.

Malheureusement Henri IV ne comprit pas la nécessité de compléter la réforme religieuse par la réforme politique. Son successeur ne fut pas plus clairvoyant. Louis XIV, suivant une marche rétrograde, priva la nation de la dernière trace de ces vieilles libertés locales, en même temps qu'il lui enlevait avec la liberté religieuse le grand bienfait de son aïeul. En provoquant la déchéance morale de la noblesse et du clergé, il compléta enfin la désor-

ganisation de l'ancienne France, dans le temps où l'union de toutes les classes intelligentes de l'Angleterre consolidait l'édifice social par d'incessantes réformes. De là dans la constitution des deux peuples les contrastes qui n'ont fait que croître pendant toute la durée du XVIIIe siècle, et surtout pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire.

§ V. **Les petites nations, plus saines que les grandes; l'union, utile pour l'imitation des modèles.**

Tous les peuples européens, et ceux qui ont été formés dans le nouveau monde par leurs émigrants, offrent comme les deux que je viens de citer des contrastes très marqués. A cet égard, il existe entre eux une distinction qui domine toutes les autres: elle provient, non de l'organisation physique des races, mais de leur groupement en petites et en grandes nations (51, VIII).

Toutes les petites nations, comparées aux grandes, présentent au point de vue que je considère une supériorité évidente : elles sont à l'abri de la corruption émanant de l'influence des riches oisifs et de l'abus des arts libéraux. Celles qui se placent au premier rang par l'organisation du gouvernement et de la vie privée sont également à l'abri des deux autres fléaux dont je signale constamment la funeste influence. Vu l'exiguïté de leur territoire, elles ne peuvent point abuser de leur puissance ; elles ne songent point à opprimer leurs voisins. Établies sur un sol peu fertile, placées sous un climat rigoureux,

éloignées des grandes voies commerciales, elles ne peuvent accumuler la richesse et se livrer aux vices qu'elle entraîne. En Europe, les trois provinces basques de l'Espagne et les six petits cantons catholiques de la Haute-Suisse; dans le nouveau monde, les Franco-Canadiens, doivent être cités comme les vrais modèles de notre époque[1].

Je ne saurais trop signaler ces beaux exemples à l'attention de mes concitoyens ; mais je n'espère pas qu'ils soient en situation de les imiter. Leur choix ne peut guère être dirigé que vers les grandes nations établies dans des conditions analogues à celles où la France est elle-même placée. Toutes ces nations offrent en Europe d'utiles exemples à imiter; car l'antagonisme qui les divise ne provient plus guère de la lutte des principes, ainsi que cela eut lieu pendant le XVI[e] et le XVII[e] siècle. En matière de religion, la raison et les mœurs, tout en conservant la foi, donnent des garanties contre le retour des persécutions. En matière de gouvernement, les institutions font une part croissante au contrôle des gouvernés; elles se rallient de plus en plus à un régime de droit commun où le mérite personnel compte plus que les avantages conférés par la naissance. Déjà même le retour à l'harmonie des idées commence à se révéler par le rétablissement d'une certaine uniformité dans l'organisation des pouvoirs pu-

[1] Voir, sur la constitution sociale de ces petites nations, dans *l'Organisation du travail*, les §§ 63 à 69, et notamment le § 70. (Note de 1872.)

blics. C'est ainsi que la France[1], l'empire autrichien, les États allemands et scandinaves, les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, ont déjà adopté les trois traits les plus apparents de la constitution britannique, savoir: un souverain héréditaire; une chambre de hautes notabilités chargées de conserver les bonnes traditions; une chambre de représentants élus par la nation pour améliorer la Coutume et voter l'impôt. Les rapports qui se développent journellement entre les grands empires de l'extrême Orient et les nations européennes, conseillent à ces dernières de s'allier pour conjurer les conflits que l'avenir amènera infailliblement[2]. Ces alliances seront aussi bienfaisantes que celles qui furent créées au moyen âge par le besoin de résister à l'islamisme. Elles sont également commandées par un danger: par les tendances envahissantes que feraient naître bientôt les discordes de l'Occident chez les deux grands peuples dont la domination s'étend sur toutes les régions septentrionales des deux Continents[3]. Après tant de luttes, que rien ne justifierait s'ils renonçaient à d'injustes convoitises, les Occidentaux ont tout intérêt à s'unir par les liens de la confédération. Pour marcher

[1] Cette assimilation, faite aux époques où je publiai les trois premières éditions, n'est plus vraie en 1871 : elle sera peut-être fondée de nouveau quand je publierai une cinquième édition. Cette instabilité est un des signes apparents de la décadence actuelle de la France. (Note de 1872.) — Le mouvement d'opinion qui s'est manifesté en novembre a justifié cette prévision, sans la réaliser complètement. (Note de 1873.) = [2] *L'Organisation de la famille :* Avertissement. (Note de 1872.) = [3] *Ibidem.*

sûrement vers ce but, ils n'ont guère à modifier leurs coutumes traditionnelles. Le plan d'union est tout tracé : les plus souffrants doivent imiter les procédés de gouvernement des plus prospères ; tous doivent se soumettre plus complètement à la loi morale.

§ VI. Le contingent de chaque nation dans l'œuvre commune de réforme.

Chaque nation apportera au surplus son contingent à cette œuvre d'assimilation et de perfectionnement. Les peuples de l'Orient eux-mêmes pourront fournir à ceux de l'Occident quelques enseignements utiles. Les rangs attribués par l'opinion publique aux diverses nations de l'Europe sont généralement en rapport avec la part que prendra chacune d'elles à l'éducation commune.

Dans cette mutuelle propagande des meilleures constitutions sociales, les États scandinaves et les petits États allemands contigus apporteront deux éléments essentiels : une admirable organisation des familles-souches ; la condition éminente faite aux femmes dans l'administration du foyer domestique[1]. La Russie, la Pologne, la Hongrie, et les provinces slaves de la Turquie et de l'Europe centrale, offriront peu d'institutions positives à la confédération européenne. Cependant, en maintenant certaines

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome III, chap. I, Forgeron de Dannemora ; c. II, Fondeur du Buskerud ; *Bulletin de la Société d'économie sociale*, t. II, p. 518.

habitudes du régime féodal, de la vie patriarcale et des communautés d'ouvriers, ces peuples nous rendront trois services essentiels. Ils nous porteront à juger notre passé avec un respect que nous lui refusons trop souvent. Ils nous empêcheront de prendre le change sur la vraie direction du mouvement européen et de nous égarer dans les voies du passé (45, XII), lorsque nous nous flattons d'ouvrir une ère nouvelle. Enfin ils nous mettront sous les yeux le culte domestique, l'autorité paternelle, les bonnes relations de parenté, l'hospitalité envers l'étranger, les hiérarchies sociales et les gouvernements locaux avec les traits qui ont honoré notre moyen âge, mais qui occuperont encore avec d'autres formes une large place dans le régime nouveau[1].

La nation qui conservera la généreuse pensée d'acclimater successivement chez elle les meilleures institutions de l'Occident devra en outre demander à ses voisines une foule d'enseignements spéciaux. Aux États allemands, la pratique de la liberté religieuse et de l'harmonie entre les cultes dissidents, les bonnes habitudes du foyer domestique, les traditions de l'émigration riche (39, V), la propagation de la science et de l'art dans les moindres subdivisions du territoire, sous l'influence de l'esprit provincial et

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome II, chap. I, Bachkirs demi-nomades de l'Oural; c. II, Paysans et charrons d'Orenbourg; c. III, Forgeron et charbonnier de l'Oural; c. IV, Charpentier et marchand de grains de l'Oural; c. V, Paysans et portefaix de l'Oka; c. VI, Forgeron de Samakowa; c. VII, Paysans de la Theiss; t. IV, c. I, Fondeurs de Schemnitz; t. V, c. I, Menuisier de Vienne.

des vieilles franchises universitaires[1]. A la Suisse, un large développement de la liberté civile et politique, uni aux bonnes qualités de l'esprit allemand ; une application féconde du principe de la confédération à des races parlant trois langues différentes, et, par conséquent, la réfutation pratique de la prétendue « doctrine des nationalités »[2]. Aux Pays-Bas et à la Belgique, l'esprit de tolérance heureusement lié depuis longtemps au respect des traditions locales, donnant aux citoyens, avec le bienfait de l'harmonie sociale, l'aptitude à se gouverner eux-mêmes. A l'Italie, ses rapports intimes entre propriétaires et tenanciers, qui en présence, d'une longue domination étrangère, ont maintenu la nationalité[3]. A l'Espagne enfin, les rapports affectueux de toutes les classes de la société, réalisation pratique de ces bons principes d'égalité qui restent souvent ailleurs une théorie bruyante et stérile (48, XII)[4].

L'Angleterre est séparée du Continent par certains détails de ses mœurs privées comme par sa situation géographique. Elle lui reste inférieure par deux traits principaux : par la destruction à peu près

[1] *Les Ouvriers européens,* t. III, c. III, Mineur du Hartz ; c. IV, Armurier de Solingen ; t. IV, c. I, § 19, Charbonnier de la Carinthie ; c. II, Fondeur du Hundsrucke ; t. V, c. II, Tisserand de Godesberg ; t. VI, c. I, Mineur de la Carniole. = [2] *Ibidem*, t. VI, c. II, Horloger de Genève. = [3] *Les Ouvriers des deux Mondes,* 1re série, t. Ier, n° 5 : Métayers de la banlieue de Florence, par M. U. Peruzzi. = [4] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome IV, chap. V, Métayer de la Vieille-Castille ; et notamment, § 19, Sentiments d'égalité qui règnent en Espagne entre les classes extrêmes de la société.

complète de ses antiques races de paysans propriétaires ; par cet esprit d'individualisme qui rend l'homme peu sociable en présence des étrangers, qui réduit même la vie de famille aux seuls rapports des époux avec les jeunes enfants (54, X), qui condamne les vieillards à l'isolement, et qui enfin engendre dans leur triste foyer le *spleen*, cette maladie dont le symptôme est le dégoût de l'existence, et dont le nom n'existe guère que dans la langue anglaise. En revanche, l'Angleterre l'emporte sur les autres pays par l'ensemble de ses institutions, et elle n'est devancée par aucun d'eux dans la pratique des libertés civiles et politiques. Seule elle concilie ces avantages avec un énorme développement de richesse et de puissance. Enfin elle n'a point d'égale dans sa merveilleuse aptitude à conjurer la corruption et à faire les réformes. A ces divers titres, l'Angleterre est le modèle qui peut être offert le plus utilement à mes concitoyens.

§ VII. Le contingent spécial de la France.

Malgré le scepticisme, le Partage forcé et les autres fléaux dominants que j'ai décrits dans les six premiers Livres de cet ouvrage, la France a conservé çà et là, avec les familles-souches de paysans, une partie des bonnes institutions que je viens de signaler chez ses émules. Sous ces divers rapports, toutefois, elle ne saurait prétendre au premier rang ; sa supériorité réelle est ailleurs. Nonobstant l'effet dissolvant des désordres où elle est plongée depuis 1791,

elle l'emporte encore sur les autres nations par l'esprit de sociabilité[1]. Cette vertu ne féconde pas seulement, comme en Espagne, les rapports mutuels des nationaux : elle s'étend sans effort à l'accueil des étrangers attirés en grand nombre sur notre territoire. La bienveillance envers les races étrangères est une des plus honorables tendances de l'humanité. Elle rendra à notre pays une juste prépondérance, dès que les Européens, renonçant aux guerres intestines qui paralysent leurs forces, rechercheront seulement dans la paix de plus hautes destinées.

§ VIII. Opportunité de l'observation méthodique des constitutions sociales.

Le vrai programme des Européens de l'Occident est donc une organisation uniforme dans ses traits généraux, harmonieuse et variée dans ses détails. Cette organisation doit réunir, autant que possible, les meilleurs caractères des nationalités actuelles. Pour hâter ce mouvement, il faut montrer clairement à tous les peuples le but qu'ils doivent atteindre. Les gens de bien qui, en Occident, comprennent l'urgence de la réforme devraient se concerter à cet effet. Leur tâche consiste à décrire, sous forme de monographies distinctes et rédigées sur un plan mé-

[1] Sous ce rapport j'ai encore à signaler, depuis la publication de la première édition, une rapide décadence provoquée surtout par les haines que suscite une nouvelle révolution : je crois cependant ne pas m'abuser en pensant que les restes de cet esprit peuvent encore assurer le salut de notre patrie. (Note de 1872.)

thodique, la constitution sociale de toutes les provinces qui offrent des qualités recommandables. On ne se bornera pas, selon le système suivi jusqu'à ce jour, à compulser dans le cabinet les lois, les règlements et les statistiques officielles. On observera avant tout sur les lieux et dans les détails la pratique des mœurs, des coutumes et des lois[1]. J'ai, en effet, constaté que les documents actuels et les compilations qui les résument font voir sous un faux jour les institutions des pays étrangers. Les erreurs que propagent ces sortes d'ouvrages sont fort dangereuses. Pour les rectifier, il faudra faire appel à des observateurs qui s'imposeront l'obligation d'étudier eux-mêmes, jusque dans les moindres localités, toutes les manifestations de la vie publique et de la vie privée. Les érudits adonnés à l'étude de l'antiquité et du moyen âge compléteraient ces travaux en décrivant, d'après le même plan, l'histoire des institutions publiques et privées des peuples qui ont joué un rôle important dans le passé[2].

[1] J'ai profité de toutes les occasions qui se sont offertes, pour diriger dans cette voie des jeunes gens laborieux. Je ne connais pas d'entreprise qui soit plus digne d'exciter le zèle de nos auditeurs au conseil d'État; et je n'aperçois guère, chez les autres nations européennes, des jeunes gens qui soient mieux en situation de mener cette œuvre à bonne fin. Chacun d'eux devrait être associé à une personne connaissant les arts usuels et le monde physique. Les deux observateurs devraient en outre parler la langue de la province qu'ils auraient mission d'observer. = [2] Les conseils donnés, en 1864, par la note précédente n'ont point été écoutés. Ils commencent à être mis en pratique par plusieurs personnes dévouées à la réforme.

§ IX. La méthode appliquée à l'étude de l'Angleterre.

Voulant appliquer ce programme et résoudre, autant qu'il dépend de moi, le problème posé dans ce Livre, je donne ci-après un spécimen de ce genre de travaux pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. J'ai fait choix de cette nation par les motifs qui viennent d'être indiqués et qui concordent, au surplus, avec l'opinion dominante des Européens.

Je ne saurais néanmoins présenter au lecteur les huit chapitres suivants comme la réalisation complète du plan d'études que je propose aux amis de la science sociale. Ce n'est qu'une ébauche que les circonstances ne m'ont point permis d'achever. Quatre des six voyages que j'ai consacrés, de 1836 à 1862, à l'étude des provinces du Royaume-Uni, ont eu pour objet principal d'autres travaux non moins utiles. A défaut du plan méthodique que j'ai arrêté seulement en 1851, mes premières recherches sur la constitution sociale de ce pays n'ont pas toutes été dirigées vers le but indiqué. C'est ainsi que, pendant vingt-cinq années de rapports suivis avec l'Angleterre, je n'ai point recueilli toutes les informations qu'obtiendrait dans un délai de deux ou trois années un observateur qui, partageant également son temps entre l'étude directe sur les lieux et le travail de cabinet, se dévouerait exclusivement à la description d'une nationalité européenne.

Cependant la méthode d'observation que j'em-

ployais pour mes autres travaux m'a également conduit, en cette matière, dans la bonne voie. C'est ainsi qu'en assistant à l'élection par levée de mains d'un membre de la Chambre des communes, à une enquête parlementaire (60, IX et III), à quelques opérations d'une session trimestrielle de Comté ou d'une petite session de magistrats ruraux (57, VII), aux opérations des comités qui apprécient la validité des demandes de secours formées par les pauvres (56, IV), aux délibérations d'un grand jury d'Irlande statuant sur l'utilité publique d'une route nouvelle (59, XX), et à diverses opérations d'un *Vestry* (55, II) de paroisse rurale, je me suis fait peu à peu sur la vie britannique une opinion fort différente de celle que j'aurais puisée dans les livres ou dans les récits des nationaux. Cependant la majeure partie de mes descriptions se fonde sur les récits et les communications écrites de plusieurs personnes bienveillantes[1] vivant au milieu des faits

[1] En Angleterre, M. G. Hastings, secrétaire général de la Société de la science sociale; feu M. G. Porter, secrétaire du *Board of Trade*. En Écosse, feu M. John Strang, l'un des fonctionnaires supérieurs (*chamberlain*) de la municipalité de Glascow. En Irlande, M. le docteur Murray, directeur du *Freeman Journal* de Dublin, et M. Mac-Neill, propriétaire rural et ingénieur civil, connu en Europe par ses belles créations. M. John Forbes, savant avocat de Londres, a bien voulu, grâce à l'intervention amicale de M. P. Owen, relire sur la seconde édition ma description de la constitution britannique : il m'a aidé ainsi à introduire dans cette partie de l'ouvrage plus de précision et d'exactitude. J'ajoute que je suis seul responsable des erreurs que j'aurais pu commettre en interprétant les communications qui m'ont été faites, et des jugements qui, nonobstant mon respect sincère pour le caractère bri-

que je voulais connaître. Enfin, pour coordonner les documents ainsi recueillis pendant vingt-cinq ans, et surtout pour apprécier les nombreuses modifications introduites pendant cet intervalle dans la constitution britannique, j'ai dû recourir récemment à plusieurs ouvrages excellents[1] où les praticiens anglais cherchent habituellement la trace du mouvement législatif.

§ X. Particularités sur l'application de la méthode.

Je me suis appliqué depuis 1836 à décrire la coutume, les lois et les mœurs que je voyais en action dans mes voyages. Pendant le long séjour que j'ai fait à Londres en 1862, j'ai coordonné celles qui étaient restées en vigueur. Enfin j'ai tenu compte des changements qu'elles ont subi jusqu'au

tannique, pourraient blesser les citoyens de la Grande-Bretagne. (Note de 1867.)

[1] *The law list*, 1 vol. in-12. — *An index to the statute law of England*, 1 vol. in-8°. — *The cabinet lawyer*, 1 vol. in-12. — Quant aux ouvrages qui se rattachent moins exclusivement à la loi, et qui touchent de plus près à l'administration, je signalerai surtout *Murray's Official handbook*, 1 vol. in-8°; Londres, 1852. Je ne cite point les ouvrages publiés à l'étranger sur ce même sujet; ceux que j'ai pu me procurer ne sont que des compilations extraites de beaucoup de livres qui se vendent à Londres, chez les libraires de *Chancery Lane* et de *Lincoln's Inn*. Je fais exception toutefois pour l'ouvrage de MM. Fisco et Van der Straeten, ayant pour titre : *Taxes locales dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande.* — Les personnes qui voudront bien se dévouer à l'observation directe de la constitution britannique, devront souvent recourir au texte même des documents parlementaires; elles trouveront toutes les facilités désirables dans les belles bibliothèques spéciales créées à cet effet à Paris, au palais du Luxembourg et au Palais-Bourbon.

moment (1864) où je publie le présent ouvrage. Je me propose, dans le cas où cet ouvrage aurait une nouvelle édition, de laisser intact le tableau que je viens de tracer. Ce sera un point fixe auquel les nouveaux observateurs pourront se reporter.

En décrivant la constitution britannique, j'ai suivi l'ordre adopté dans cet ouvrage touchant l'organisation générale des sociétés. J'ose espérer que ce plan pourra être utile aux observateurs qui entreprendront, pour chaque province des États européens, une semblable monographie. Procédant en quelque sorte de l'individu au souverain, j'esquisse, dans le premier chapitre les institutions qui se lient intimement à la vie privée. Je considère ensuite, en m'élevant de la paroisse rurale à la province, les manifestations principales de la vie publique dans les cinq circonscriptions du gouvernement local. Je termine cette étude en énumérant les institutions qui se rattachent aux pouvoirs souverains et au gouvernement central.

CHAPITRE 54

APERÇU DES INSTITUTIONS PRIVÉES DE L'ANGLETERRE EN 1864

§ I. Le complément des institutions privées décrites aux Livres I à VI.

Le Royaume-Uni comprend trois provinces, l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande, qui conservent des coutumes, des lois et des mœurs offrant en beaucoup de points de grandes différences. L'application du plan que je viens d'indiquer exigerait donc trois monographies distinctes ; mais j'atteindrai suffisamment le but que je me propose en m'attachant à la province principale. Ce chapitre et les suivants s'appliquent presque exclusivement à l'Angleterre ; mais j'ai signalé dans l'un d'eux (59, VII à XX) les principaux traits par lesquels l'Écosse et l'Irlande s'en distinguent.

J'ai exposé dans la première partie de cet ouvrage les principales particularités qu'offre en Angleterre la vie privée. Je dois surtout insister maintenant sur les caractères généraux et les détails de la vie publique. Toutefois, avant d'aborder cette matière dans le chapitre suivant, je crois utile de compléter ici par quelques traits le tableau des institutions privées qui, en Angleterre comme ailleurs, sont le fondement de la constitution sociale.

§ II. L'Église anglicane et le culte officiel.

Je ne reviendrai pas sur l'influence considérable que la religion exerce en Angleterre (11, I) et sur les effets de l'émulation qui règne depuis deux siècles entre les cultes dissidents et les cultes officiels. Je m'appliquerai surtout à présenter sur l'organisation de l'Église anglicane quelques détails nécessaires à mon exposé de la constitution britannique.

Le Royaume-Uni a conservé l'ancien régime des religions d'État favorisées par des privilèges refusés aux autres cultes. L'Église anglicane jouit en Angleterre et en Irlande de cette situation, qui est accordée en Écosse à l'Église presbytérienne (59, IX).

La rétribution des ministres anglicans et l'entretien des établissements religieux, assurés en partie par des dotations et des biens en main-morte, sont surtout fondés sur deux impôts. Le premier comprend les grandes dîmes (*great tithes*) levées sur les principaux produits du sol, et les petites dîmes (*small tithes*) levées sur les produits secondaires et sur quelques industries rurales et maritimes. Les deux dîmes sont maintenant évaluées en argent, d'après un règlement sanctionné par l'État, à un taux inférieur au dixième du produit brut actuel. Le second impôt, connu sous le nom de taxe d'église (*church-rate*), est réglé, comme les autres taxes locales (57, XVII), en proportion de la valeur loca-

tive (*rent*) de toutes les propriétés foncières, urbaines ou rurales.

L'Église anglicane a maintenu l'organisation intérieure des Églises romaine et grecque. En Angleterre elle est dirigée, sous la haute surveillance de l'État, par les deux archevêques de Canterbury et d'York et par leurs vingt-six évêques suffragants. Chaque évêque est assisté d'un chapitre composé d'un doyen et de chanoines jouissant de prébendes fondées sur des immeubles ou des dotations. Les évêques sont nommés par l'État, sous réserves de certaines formes rappelant les droits d'élection autrefois acquis aux fidèles et au clergé. Les doyens sont institués, excepté dans le pays de Galles, par lettres patentes émanant du souverain (3 et 4, Vict., c. 113). Les chanoines sont, soit élus par le chapitre, soit désignés par la couronne ou par l'évêque. Le chapitre peut nommer un nombre déterminé de chanoines auxiliaires et salariés (*minor canons*). Des chanoines honoraires non salariés sont choisis par les évêques.

Le territoire de l'Angleterre est subdivisé en 14,500 paroisses environ, ayant presque toutes au moins une église ou une chapelle orthodoxe. Une paroisse est habituellement dirigée, sous le rapport spirituel, par un *Rector*[1] qui touche la grande dîme, ou par un

[1] Je désigne chaque fonction, après l'avoir définie, par le mot anglais, au lieu de chercher dans notre langue un équivalent qui n'existe pas, et qui ne peut que donner une idée fausse au lecteur. Ainsi, je me garde de traduire, comme on l'a fait quelquefois, *Curate* par curé; *Highway surveyor* par un ingénieur des

Vicar qui touche la petite dîme. Ces deux ecclésiastiques font partie du clergé à bénéfices (*beneficed clergy*). Ils sont institués, tantôt directement par l'évêque, tantôt, avec l'autorisation de ce dernier, par des familles dont les ancêtres ont fait quelque fondation ecclésiastique. Quelquefois ce droit de nomination est exercé par l'État, l'évêque ou la paroisse, comme représentants des fondateurs de bénéfice. Les Rectors ne peuvent être révoqués ou déplacés que pour une infraction à leurs devoirs et selon certaines formes qui garantissent leur indépendance. Ils sont parfois, ainsi que les Vicars, assistés par des *Curates*, ecclésiastiques diversement rétribués et toujours révocables. Ces derniers préludent ainsi à des fonctions plus stables et plus lucratives. Enfin deux *Church-wardens* sont nommés habituellement l'un par le ministre, l'autre par les paroissiens. Ils sont chargés de surveiller l'ensemble du service religieux et de présider à l'emploi de l'impôt d'église, c'est-à-dire à l'entretien de l'édifice et du matériel consacrés au culte.

ponts et chaussées ; *Sherif* par préfet ; *Magistrate* ou *Justice of the peace* par magistrat ou juge de paix, etc. Je m'écarte de cette règle dans trois cas : 1° quand il existe en France une fonction équivalente : ainsi j'appelle le *Juror* juré ; *Bishop* évêque ; *Canon* chanoine ; *Dean* doyen ; 2° quand on peut tirer de notre ancien régime une expression relative à une fonction analogue, maintenant supprimée : ainsi j'appelle le *Lord high chancellor* grand chancelier ; 3° quand l'usage a fait adopter une traduction qui ne peut entraîner aucune idée fausse : ainsi j'appelle le *Chancellor of the Exchequer* chancelier de l'Échiquier, etc. Je recommande cette méthode aux personnes qui voudront bien entreprendre les monographies des constitutions sociales de l'Europe (53, VIII).

§ III. La tolérance incomplète et les réformes nécessaires.

L'Angleterre a longtemps conservé avec le principe des religions d'État l'intolérance propre à toutes les institutions religieuses de l'ancien régime. Cette tendance se révélait dans l'ordre civil et politique par des lois hostiles aux dissidents. Ainsi, au commencement de ce siècle, les catholiques romains étaient exclus de toutes les fonctions publiques. Les protestants non orthodoxes n'étaient point admis aux corporations municipales et au Parlement : ils s'excluaient eux-mêmes en refusant de se soumettre à l'épreuve (*test*) de la communion selon le rite anglican. Les juifs, de leur côté, n'auraient pu siéger au Parlement qu'en prononçant un serment dont la formule ne pouvait être acceptée que par des chrétiens. Ces lois restrictives ont été successivement abrogées[1] en 1828, en 1829 et en 1860. Une si précieuse réforme, on ne saurait trop le répéter (11, IV), ne s'est pas produite, comme chez nous, au sein d'une société sceptique, cédant à son indifférence pour la religion dominante plutôt qu'à l'amour de la liberté. Elle a été faite par des législateurs attachés à leur foi et convaincus que la grandeur de

[1] Les trois lois auxquelles je fais ici allusion sont désignées comme il suit dans la nomenclature anglaise : 9, Georg. IV, c. 17. — 10, Georg. IV, c. 7. — 23 et 24, Vict., c. 63. — A cette occasion, je rappelle que chaque loi anglaise est désignée d'abord par le numéro d'ordre de l'année du règne du souverain, puis par le numéro correspondant à l'ordre d'émission dans chaque session parlementaire.

l'Angleterre était intimement liée à la prépondérance du culte officiel. Ce témoignage spontané de respect pour le droit des dissidents et des minorités est peut-être le plus grand titre de gloire de l'Angleterre moderne. C'est aussi l'un des plus sûrs indices de la supériorité de ses institutions.

Cependant ces mesures ne donnent pas encore une complète satisfaction au principe de la liberté des cultes. Ceux-là mêmes qui louent les Anglais d'avoir maintenu un culte officiel voudraient qu'ils fissent de nouvelles concessions aux cultes dissidents. Les lois qui proscrivent les corporations catholiques d'hommes[1] et la hiérarchie catholique[2] tombent, il est vrai, chaque jour en désuétude; mais l'équité exigerait qu'elles fussent formellement abolies. Les contribuables appartenant aux communions dissidentes, après avoir payé les deux dîmes levées dans l'intérêt exclusif de l'Église officielle, doivent encore concourir par des subventions volontaires à l'entretien de leur propre culte. Cette dernière charge est d'autant plus lourde, que les dissidents possèdent en Angleterre un nombre d'établissements supérieur d'un tiers environ à ceux des anglicans. Il serait donc juste d'arriver sous ce rapport à un traitement moins inégal.

[1] Il y a à ce sujet une réserve expresse, avec aggravation du régime antérieur, stipulée dans l'acte déjà cité : 10, Georg. IV, c. 7. = [2] Une recrudescence de l'ancien esprit d'intolérance a été provoquée en 1851 par la bulle du Souverain Pontife qui venait de rétablir en Angleterre la hiérarchie catholique. Voir l'acte dit : 14 et 15, Vict., c. 60.

Quant aux *church-rates*, l'opinion semble être fixée sur la nécessité d'une réforme immédiate. Cet impôt serait supprimé, et chacun à l'avenir contribuerait exclusivement aux besoins de son culte. La difficulté est plus grande à l'égard des dîmes, dont la suppression aurait moins pour effet d'améliorer les services religieux que d'augmenter la valeur vénale des propriétés foncières; mais si l'on juge opportun de les conserver momentanément, on devrait autoriser chaque propriétaire à en appliquer le produit à l'entretien de son propre culte.

Il est dans la nature des choses que les institutions ecclésiastiques se modifient sans cesse pour rester en harmonie avec les convenances sociales. Ainsi, par suite des déplacements de la population, plusieurs dignités perdent leur ancienne importance ou deviennent même de vraies sinécures; tandis que certaines fonctions ne suffisent plus aux besoins nouveaux qui se manifestent. L'Angleterre s'applique assidûment à réformer les abus de ce genre, qui se perpétuent trop souvent en d'autres contrées. La commission ecclésiastique (*ecclesiastical commission*), composée de tous les évêques des *Chief-Justices* (59, III) et d'autres personnes de distinction, a le droit (stat. 6 et 7, Will. IV, c. 77) de soumettre au souverain, en conseil privé (60, X), les réformes qu'elle juge nécessaires. Les propositions de cette commission ont force de loi comme les actes du Parlement, quand elles ont été ratifiées par un ordre du conseil, inscrites dans le registre des actes

officiels du diocèse et insérées dans les feuilles publiques. Toutefois les commissaires ecclésiastiques sont obligés de présenter un rapport annuel de leurs actes au secrétaire d'État de l'intérieur, qui le soumet au Parlement. Cette sollicitude, aussi prudente qu'active, a supprimé depuis quinze ans beaucoup de fonctions inutiles. Elle a en outre réduit de gros traitements à la mort des titulaires, pour créer de nouvelles églises, pour assurer une rétribution plus convenable aux membres du clergé inférieur, et surtout pour doter de nombreuses écoles primaires surveillées par le clergé paroissial.

§ IV. Le zèle des dissidents et des catholiques.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué (11, III), les institutions religieuses ont souvent manqué aux classes manufacturières accumulées sur les bassins houillers; mais elles ont maintenu des croyances fermes dans les antiques résidences rurales. Elles ont fait naître en Angleterre des mœurs bien supérieures à celles de ces grands États du Continent qui n'ont renoncé à l'intolérance religieuse que pour tomber dans le scepticisme. Cette bienfaisante influence s'est surtout montrée au dernier siècle chez les laïques, et particulièrement chez les dissidents animés de la foi en Jésus-Christ. Ce sont ces derniers qui ont préservé la société anglaise des sentiments de doute ou de révolte propagés par les lettrés, les nobles et les souverains. Ce sont eux aussi qui ont provoqué, dans les mœurs du haut clergé anglican, une ré-

forme dont le besoin était encore visible au début de mes voyages.

Le clergé catholique n'a d'abord pris qu'une faible part à cet heureux changement; il s'appliquait presque exclusivement à conserver parmi les classes populaires de l'Irlande des croyances plus solides qu'éclairées. Aujourd'hui il aborde une tâche plus élevée et plus féconde. Tout en continuant sa mission populaire, il commence à agir sur les esprits cultivés, et il a eu la gloire d'opérer quelques brillantes conversions[1] parmi les savants d'Oxford, au foyer même de l'orthodoxie anglicane. Il contribue ainsi à relever la science et la ferveur de l'Église dominante, qui tire indirectement avantage de la liberté qu'elle a donnée. L'émulation assure d'ailleurs à chaque communion religieuse ses bienfaits habituels. Les clercs catholiques s'élèvent aujourd'hui, en Angleterre, à la hauteur de ceux qui, en France, en

[1] Ces conversions sont un des symptômes les plus manifestes du progrès intellectuel et moral des clergés catholiques de France, du Royaume-Uni, de Belgique, du Nord de l'Allemagne et de l'Amérique du Nord. Des catholiques moins recommandables en exagèrent souvent la portée. Leurs vanteries, qui les abaissent au niveau de certaines sectes politiques, ont été justement qualifiées par un catholique éminent (13, I); car rien ne contribue davantage, avec la démoralisation des clergés méridionaux, à entraver cette œuvre de propagande. Je l'ai constaté cent fois en Angleterre et dans le reste de l'Europe : les protestants les plus éclairés ne se dissimulent pas le côté faible de leur principe de libre examen et le vice de leur organisation religieuse. Ils seront bien près de renoncer au schisme, le jour où il sera démontré par l'exemple d'une grande nation, que le catholicisme se concilie avec la tolérance, avec la libre discussion, et en général avec les légitimes propensions d'une société prospère.

Belgique, en Allemagne, au Canada et aux États-Unis, sont en contact intime avec les protestants. Ils contrastent par leurs lumières et leurs vertus avec les clergés que le funeste appui de l'État prive de ce stimulant salutaire.

§ V. La transmission des biens ; le testament et la loi *ab intestat*.

En ce qui concerne le régime de transmission de la propriété, la constitution anglaise admet au nombre de ses principes fondamentaux la souveraineté du propriétaire, c'est-à-dire la liberté absolue des donations et des testaments. Elle s'abstient même sagement (22, II) d'intervenir par la loi écrite dans le régime *ab intestat*, quand des coutumes locales pourvoient aux intérêts que le propriétaire défunt n'a pas réglés.

Les biens immeubles (*real estates*), quand un propriétaire défunt n'a pas testé, dans une localité où une coutume *ab intestat* n'est point en vigueur, se transmettent conformément aux dispositions d'une loi de 1834, dite *Inheritance act*. Cette loi renferme quatre dispositions principales : 1° le patrimoine appartient à la descendance du dernier possesseur légitime[1]; 2° la descendance mâle est toujours préférée; 3° quand deux ou plusieurs descendants mâles sont placés au même degré, l'aîné seul hérite ; 4° les descendants en ligne directe *in infinitum* d'une per-

[1] Je crois devoir traduire ainsi l'expression *last purchaser* employée dans le texte anglais de la loi ci-dessus mentionnée.

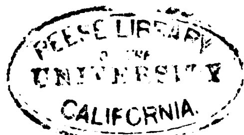
sonne décédée représentent leur ancêtre. Lorsqu'il n'y a pas de testament, cette loi a donc pour effet de transmettre les immeubles à l'aîné des mâles, tant qu'il en existe dans la descendance.

Les biens meubles (*personal estates*) se transmettent depuis 1671, dans le régime *ab intestat,* par la loi dite *statute of Distribution* (22 et 23, Car. II, c. 10), expliquée par une loi de 1677 (29, Car. II, c. 3). Le tiers de ces biens revient à la veuve; le reste est partagé par portions égales entre les enfants ou leurs représentants. S'il n'y a pas d'enfants, la moitié appartient à la veuve, l'autre moitié au plus proche parent. S'il n'y a pas de veuve, le tout appartient aux enfants.

§ VI. Les coutumes locales *ab intestat.*

Ces lois, comme je l'ai dit, n'ont d'effet que dans les localités où les coutumes *ab intestat* font défaut. Parmi ces dernières, on doit signaler surtout le *Gavelkind*[1], qui prescrit le partage égal entre tous les fils, et le *Borough-english,* qui attribue les biens au fils le plus jeune[2]. Ces dispositions s'appliquent

[1] Le Gavelkind est encore en usage dans toute l'étendue du comté de Kent et dans beaucoup d'autres localités de l'Angleterre, parmi lesquelles je citerai les suivantes : le *Soke* d'Osweldbeck (Nottingham), le *Fee* de Pickering (Norfolk), le Soke de Rothelary (Leicester), le port de Rye et beaucoup d'autres localités de Sussex, les *manors* de Monmouth, Usk, Nettley (Monmouth), beaucoup de localités du Shropshire, Urchinfield (Hereford), Kentish-Town, près de Londres, etc. — [2] La coutume de Borough-english se rencontre, par exemple, dans les *manors* suivants : Saint-John's of Jerusalem, Sutton Court (Middlesex), — Weston Gumshall,



exclusivement aux biens libres dits *Freehold*. Quant aux biens *Copyhold*, grevés de redevances perpétuelles envers les possesseurs de certains domaines dits *Manors*, *Fees* ou *Seignories*, la transmission en est réglée par la coutume de chaque domaine.

§ VII. L'interdiction des substitutions perpétuelles.

La loi écrite n'intervient d'une manière absolue en matière de successions, que pour conjurer l'un des inconvénients de la liberté des testaments. Elle ne permet pas que le propriétaire exagère le droit qu'il possède sur sa propriété au point d'en priver ses descendants, et de les abaisser tous à la condition d'usufruitiers. La loi a donc aboli les substitutions perpétuelles que les volontés individuelles avaient établies dans le régime antérieur [1]. Elle autorise seulement substitution à deux degrés, et elle permet en outre que l'usufruitier et le nu-propriétaire, devenus majeurs, en interrompent l'effet d'un commun accord [2].

Colley, Sutton, Little Brookham, Wooton, Abinger, Paddington, Paddington-Pembroke, Gumshall-Tower Hill, Gumshall-Nettley, Shere-Vachery et Crawley, Shere Eborum, Dunsfort, Brompton-Westbury, Broockham in Betchworth (Surrey), Boxted-Hall (Essex), Buttel in Robertsbridge (Sussex), Somersham, Alconbury et Weston (Huntingdon).

[1] Les substitutions perpétuelles sont encore en vigueur pour certaines propriétés de l'Écosse; les dispositions de l'acte d'union de 1707 n'ont pas encore permis d'étendre à ces propriétés les prescriptions de la loi écrite (59, VIII) de l'Angleterre. — [2] J'ai proposé ci-dessus (26, V) d'appliquer en France, aux biens dotaux, une disposition analogue.

§ VIII. La pratique habituelle des testaments.

Les habitudes adoptées par les familles pour la transmission de la propriété, selon les indications de la coutume actuelle, sont encore meilleures que les règles indiquées par la loi *ab intestat*. Elles corrigent souvent l'effet de deux dispositions vicieuses, savoir : de celle qui attribue expressément les immeubles à l'aîné; de celle qui fait une situation peu digne aux mères de familles devenues veuves. Elles se résument habituellement dans trois pratiques principales. La transmission intégrale maintient dans les familles les plus recommandables les terres, les habitations rurales et urbaines, les industries manufacturières et les clientèles commerciales. La cession de gré à gré ou par ventes forcées fait passer aux personnes enrichies par leurs talents et leurs vertus les domaines ruraux que ne peuvent conserver les anciennes familles manquant de discernement ou de moralité. Enfin l'usage judicieux des capitaux mobiliers, des contrats de mariage et des assurances sur la vie (28, XI), concilie les avantages de cette transmission intégrale avec le bien-être des veuves et l'établissement des enfants qui ne sont point chargés de continuer la tradition du foyer et de l'atelier.

§ IX. Opinion unanime sur la fécondité de la Liberté testamentaire.

Tous les partis politiques de l'Angleterre, nonobstant l'esprit de réforme qui les agite, considè-

rent comme étant à l'abri de toute discussion le principe de la Liberté testamentaire. Selon l'opinion commune, ce régime préserve la société de la corruption, en donnant aux hommes mûrs le pouvoir de dominer les appétits sensuels de la jeunesse ; il assure la liberté civile et politique, en permettant aux propriétaires ruraux de conserver leurs mœurs avec leur indépendance au foyer domestique ; enfin il défend la société entière contre les influences pernicieuses exercées, à certaines époques critiques, par le gouvernement, le haut clergé, les professions libérales, et en général par les classes agglomérées dans les villes. Les hommes d'État de l'Angleterre placent, par ordre d'importance, le régime de transmission immédiatement après le christianisme, et ils s'accordent à le désigner comme la seconde assise de la constitution sociale.

§ X. Les qualités et les défauts de la famille anglaise.

En ce qui concerne l'organisation de la famille j'ai souvent signalé l'Angleterre comme un modèle. Parmi les traits les plus dignes d'éloges je crois pouvoir rappeler : l'habitude prise par chaque ménage d'occuper une maison qui lui est propre ; la liberté laissée aux jeunes filles sous la garantie du respect universel accordé à leur caractère et à leur faiblesse ; le désintéressement et les sentiments d'affection qui président à la conclusion des mariages ; la fécondité des unions ; l'autorité conférée à la femme dans le gouvernement du foyer ; l'ascendant qu'exer-

cent les chefs de maison sur les enfants et les serviteurs; l'impulsion prépondérante imprimée par l'âge mûr et la vieillesse à l'éducation des jeunes gens; enfin le pouvoir, sanctionné par la Coutume et la loi, en vertu duquel le père choisit l'enfant qui peut continuer le plus dignement la profession privée, certaines fonctions publiques et en général la tradition des aïeux [1].

Cependant sous ces divers rapports l'Angleterre ne l'emporte pas absolument sur tous les États du Continent. Elle est même inférieure à quelques-uns, en ce que le foyer domestique, tout en restant stable, n'offre que des intermittences d'activité. L'héritier d'une famille anglaise établit d'abord son ménage en dehors de l'habitation où il est né, et dans laquelle il doit plus tard revenir. Ainsi se produit le trouble déjà signalé dans cet ouvrage (30, VIII) : lorsque les autres enfants ont à leur tour émigré, la maison-souche reste privée jusqu'à la mort des vieux parents des joies émanant de la jeunesse [2].

[1] Ce pouvoir est limité sur un point important chez les familles de la Pairie. La loi transmet, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, chaque siège de la Chambre haute. Le père ne peut léguer sa dignité à celui de ses fils qu'il juge le plus digne; mais, dans cette situation même, il conserve le droit de lui laisser toute sa fortune. = [2] J'ai souvent constaté que ce vice de la vie privée est péniblement supporté par les Anglais, et qu'il contribue à développer le *spleen* parmi eux. Ainsi, quittant un jour, au début de mes voyages, une maison-souche du Cornouaille où j'avais rencontré un affectueux accueil, je reçus du chef de famille cette bienveillante allocution : « Jeune homme, je vous laisse partir avec d'autant plus « de regret que je ne saurais à mon âge conserver l'espérance « de vous revoir et d'aider à vos succès. J'ajoute donc un dernier

Cette lacune dans les mœurs anglaises se lie à des habitudes peu sociables et déjà anciennes. Elle jette sur les familles-souches de ce pays une tristesse qui contraste singulièrement avec la gaieté propre aux familles du Continent qui marient de bonne heure leur héritier dans la maison paternelle. La coutume anglaise, à la vérité, donne d'abord plus d'indépendance aux jeunes ménages; mais elle les condamne plus tard à l'abandon. Elle enlève en outre aux jeunes mères et à leurs enfants une assistance nécessaire. Il faut reconnaître pourtant que, s'il nuit au bonheur individuel, ce régime ne compromet pas essentiellement le rôle social de la famille. On peut donc considérer le foyer domestique comme la troisième assise de la constitution britannique.

§ XI. Le travail et ses meilleurs caractères.

Le régime du travail en Angleterre est supérieur par beaucoup de côtés à celui des autres contrées. On voit généralement dans le travail même la vraie source de la considération publique. On tire avantage de la richesse, non pour vivre dans l'oisiveté, mais pour choisir la profession la plus lucrative, la plus attrayante ou la plus honorable. Dans la plupart des existences anglaises le travail est à la fois modéré et perpétuel. Il commence avec la plus tendre jeunesse pour ne finir qu'à la mort. Le chef de maison

« conseil à ceux que je vous ai déjà donnés : mariez-vous tard,
« afin de ne pas rester dans votre vieillesse aussi isolé que je le
« suis maintenant. »

« retiré », qui sous le Partage forcé (17, III) est devenu en France le type de l'enrichi, ne se rencontre pas en Angleterre. Toutefois le père de famille le plus laborieux tempère plus qu'en France le travail par le repos. Il consacre chaque jour quelques heures, et chaque semaine un jour, aux devoirs religieux, aux joies de la famille, aux exercices du corps, et à certaines récréations en rapport avec la condition sociale.

L'abus des spiritueux est le seul trait qui dépare ce tableau de la vie anglaise ; encore peut-on dire qu'il est efficacement combattu par les sociétés de tempérance et qu'il se restreint de plus en plus parmi les classes supérieures. En Angleterre comme ailleurs la hiérarchie sociale repose sur la vertu et le travail. L'opinion range généralement les professions selon l'ordre que j'ai indiqué (40, I). Elle place en première ligne celles qui assurent au pays ses principales ressources et qui garantissent le mieux les familles contre la corruption. A ces deux points de vue elle n'a point cessé depuis le moyen âge d'attribuer la prééminence aux propriétaires ruraux (34, XVIII), et ceux-ci s'en rendent de plus en plus dignes par leurs talents et leurs vertus.

§ XII. Les améliorations dans l'assiette des domaines.

Le sol de l'Angleterre est subdivisé en domaines agglomérés, au milieu desquels on retrouve peu de traces des enclaves, des villages à banlieue morcelée et des communaux indivis qui y abondaient encore

au XVIIe siècle, et qui entravent plus que jamais en France l'essor de l'agriculture (34, XIV et XXIV). Cette bienfaisante transformation, accomplie sous l'active impulsion des intéressés, avec le concours d'une multitude des lois[1] et l'intervention de commissaires spéciaux, a plus contribué que les réformes politiques à l'affermissement de la constitution sociale : elle a été, à vrai dire, l'œuvre capitale des deux derniers siècles.

Les immenses domaines vers lesquels se dirige habituellement l'attention des voyageurs n'ont pas l'importance relative qu'on leur attribue dans plusieurs ouvrages. La valeur des grandes propriétés est singulièrement exagérée dans les statistiques générales. Ainsi les plus vastes terres du nord de l'Écosse, du pays de Galles, du nord et du centre de l'Angleterre contiennent toutes des étendues considérables de friches stériles ou de plateaux tourbeux (*moors*). Les enquêtes locales que j'ai faites dans les

[1] Ces lois n'ont pas eu seulement pour résultat de modifier l'assiette des domaines et de supprimer presque complètement la propriété indivise. Elles ont modifié considérablement la proportion relative des trois régimes principaux de propriétés immobilières, savoir : les *freehold*, qui ne sont grevés tout au plus que d'hypothèques et de rentes rachetables; les *copyhold*, grevés de redevances perpétuelles, payées principalement en cas de transmission par décès ou de vente; les *leasehold*, cédés habituellement pour un temps considérable, souvent un siècle et plus, à charge de verser au cédant une somme une fois payée, de servir une rente annuelle, et, dans la plupart des cas, à charge de retour à la fin du bail (*lease*) avec toutes les constructions faites par le preneur. Les lois dont il est question ont surtout provoqué la transformation des *copyhold* en *freehold*, et ont eu par conséquent pour résultat de rendre la propriété plus libre (16, III).

plus fertiles contrées de l'Angleterre, m'ont presque toujours fourni des indications inattendues sur la fréquence des moyens et des petits domaines. L'opinion classe souvent comme importantes des propriétés de 300 à 400 hectares assurant à leurs possesseurs 25 à 50,000 francs de revenu; dans la plupart des provinces les terres inférieures à 100 hectares sont fort nombreuses; enfin celles d'une étendue moindre encore, de 40 hectares (100 acres) par exemple, abondent dans beaucoup de localités[1].

§ XIII. Les grands domaines et leurs foyers domestiques.

Indépendamment des constructions nécessaires à la culture, ces domaines sont habituellement pourvus d'une habitation qui forme la résidence permanente du propriétaire. C'est le foyer domestique proprement dit, où se succèdent les générations issues du fondateur, et où s'accumulent, depuis des siècles, non loin du tombeau de famille, les portraits, les actes et documents, les livres, les œuvres d'art et les objets mobiliers servant à perpétuer, selon les cas, les traditions modestes ou l'illustration des aïeux. Cependant les familles enrichies par le travail et la vertu remplacent progressivement celles qui sont ap-

[1] Ces impressions, qui m'avaient été suggérées par la simple vue des localités, ont été confirmées par l'évaluation suivante, présentée à la Chambre des communes par M. Disraéli. Selon lui, il existe dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande 2,000 très grands propriétaires ayant moyennement 5,000 hectares, et 248,000 grands ou petits propriétaires ayant moyennement 80 hectares.

pauvries par le vice et l'oisiveté. Il est donc fort commun de rencontrer des familles dont l'établissement sur le domaine qu'elles possèdent remonte à moins d'un siècle.

A ces habitations sont annexés un verger, un potager, un parc et diverses dépendances rurales richement boisées, où l'on a mis à profit toutes les ressources d'un climat difficile, tantôt avec simplicité, tantôt avec splendeur, mais toujours avec un art infini, fruit de méditations séculaires, dirigées vers le même but. Ces dépendances se lient à une exploitation en régie : celle-ci a d'abord pour objet de pourvoir aux besoins journaliers de la famille ; mais ordinairement elle se développe au delà de ces limites. C'est dans ces conditions que se conservent, en s'améliorant sans cesse, les belles races de chevaux, de bœufs et d'autres animaux domestiques. Par là, sous une forme matérielle, la supériorité de l'Angleterre se révèle aux esprits qui sont peu disposés à la voir dans le développement des forces morales. C'est dans ces merveilleuses demeures que se perpétuent surtout les bonnes traditions, l'amour de la patrie, et, pour tout exprimer d'un mot, la nationalité de l'Angleterre. Les grandes habitations rurales offrent toujours au voyageur une réception où règnent à la fois le décorum et le confort. J'y ai cependant regretté, je l'avoue, la simplicité et la bonhomie qui subsistent encore en Suède, en Danemark et en Allemagne. Les étrangers n'y trouvent guère cette charmante hospitalité qui distinguait

nos vieilles résidences rurales, et qui n'a pas complètement disparu dans les provinces éloignées de la capitale.

Les propriétaires les plus riches, ayant comme je l'expliquerai plus loin, à remplir des fonctions publiques qui les appellent périodiquement au chef-lieu de la Province et du Comté, y possèdent des habitations. Cependant celles-ci ne sont jamais assimilées à la résidence rurale. Elles ne constituent pas le vrai foyer (*home*), où s'accomplissent les actes importants de la vie. Elles sont relativement exiguës et peu ornées. Beaucoup de propriétaires jouissent à la campagne d'un château dont se contenterait un souverain du Continent; et néanmoins ils n'occupent à Londres pendant la session du Parlement, qu'une petite maison que dédaignerait chez nous un boutiquier enrichi. Ils n'hésitent même pas, quand ils n'habitent point cette maison, à la louer, garnie du mobilier, à des étrangers.

§ XIV. La gestion du domaine, l'exploitation des mines et l'établissement des rejetons.

Quelques propriétaires exploitent en régie leurs domaines; mais la plupart se contentent d'une réserve annexée à leur parc. Ils louent le surplus, moyennant une rente annuelle en argent, à une excellente race de fermiers qui occupe dans la constitution britannique une situation influente. Les rapports mutuels des deux classes sont parfaits. Les propriétaires les plus recommandables tiennent à

honneur de s'attacher les générations successives de leurs fermiers sans être liés par aucun bail. Cette coutume implique des sentiments dont la tradition se perd chez nous de plus en plus. Aux propriétaires ruraux appartiennent habituellement les chaumières occupées par les ouvriers attachés en permanence aux travaux de leurs domaines. Beaucoup d'entre eux possèdent en outre, enclavés dans leurs terres, les bourgs où se trouvent le marché, les auberges, les métiers et les professions libérales nécessaires à une population aisée.

En vertu de droits traditionnels ou de concessions déjà anciennes, la majeure partie des gîtes minéraux est attribuée aux particuliers, et peut être transmise indépendamment de la propriété superficielle. Elle est habituellement dans les mains des propriétaires ruraux. Toutefois ceux-ci exploitent rarement en régie, et ils concèdent les mines, comme les carrières, moyennant une redevance proportionnelle à la quantité des produits extraits (36, III). Les gîtes minéraux qui sont la source des plus forts revenus appartiennent à deux catégories principales, savoir : les mines de cuivre, d'étain, de plomb et d'argent des comtés de Cornouailles, de Devon, de Flint, de Derby, d'Anglesea, de Wicklow, du Cumberland, du Northumberland; les mines de houilles et de fer du Northumberland, du Durham, du Yorkshire, du Lancashire, du Shropshire, du Staffordshire et du pays de Galles. Enfin la plupart des grands propriétaires ruraux possèdent des capitaux considérables placés

dans les fonds publics et dans les banques, ou engagés dans une multitude d'entreprises locales créées avec leur patronage. Les maisons solidement établies maintiennent les recettes au-dessus des dépenses. Elles consacrent une partie de cet excédent aux améliorations foncières, et elles versent le surplus par annuités chez les compagnies d'assurances sur la vie (28, XI), chargées de payer un douaire aux veuves et des dots aux enfants puînés. Les pères de famille se préoccupent beaucoup d'assurer ainsi l'avenir de la famille entière, et souvent des engagements formels sont stipulés à cet égard au contrat de mariage. Ce devoir accompli, ils instituent par testament l'héritier le plus digne de perpétuer les bonnes traditions de la famille; puis ils poursuivent leur carrière avec la certitude que l'œuvre des aïeux passera sans ébranlement à une nouvelle génération.

§ XV. Les occupations des grands propriétaires résidants.

Le propriétaire anglais qui conduit ainsi sa maison jouit naturellement d'une grande influence; mais il ne saurait s'en servir pour opprimer ses voisins, car tout lui conseille de garder envers eux des ménagements infinis. Ainsi, il doit se concilier la sympathie des électeurs qui confèrent certaines fonctions publiques et la présidence des solennités locales. Il a besoin de conserver ses bons tenanciers et les ouvriers ruraux attachés aux domaines. En général, il a plus d'intérêt à obtenir les suffrages de la population que celle-ci n'en a à gagner sa bienveillance. Il

emploie par conséquent ses nombreux loisirs à gagner la faveur publique; et pour y réussir, il doit contribuer de sa personne et de sa bourse aux services du culte, de l'assistance, de l'enseignement primaire, de la police locale et des voies de communication. C'est grâce à cette constante sollicitude des propriétaires résidants, que les chemins ruraux sont parfois empierrés, bordés de trottoirs et éclairés au gaz, avec autant de soin que les rues des villes.

Les Anglais d'une condition élevée entreprennent souvent des voyages d'instruction sur le Continent. Ayant une connaissance approfondie des besoins de la population qui les entoure, ils sont parfaitement préparés à faire leur profit des bonnes institutions qu'ils peuvent rencontrer. C'est ainsi que sont journellement importées, même dans les très petites localités du Royaume-Uni, une multitude d'améliorations morales ou matérielles, dont l'origine exotique se révèle aux observateurs attentifs.

Les résidants ruraux ne sont pas obligés, comme les habitants des villes, de gaspiller leur temps d'une manière improductive. Après avoir rempli leurs devoirs privés, ils peuvent encore exercer beaucoup de fonctions publiques relevant de la Paroisse, de l'Union de Paroisses, du Comté, de la Province et de l'État. N'ayant à désirer que l'estime et la considération, ils sont naturellement portés à remplir ces fonctions à titre gratuit. Ainsi, dans l'admirable régime financier (57, XVII) où chaque impôt est établi en regard de la dépense correspondante, les

populations qui supportent directement le poids des charges locales apprécient vivement les avantages de cette gratuité. La libre transmission des biens et sa conséquence immédiate, le classement hiérarchique des capacités, assurent donc aux moindres subdivisions du Royaume-Uni le bienfait d'un bon gouvernement local, la modération de l'impôt, le bien-être de la population et l'harmonie des intérêts.

§ XVI. Les qualités et l'influence des grands propriétaires résidants.

A la faveur de ces institutions, les propriétaires ruraux et leurs héritiers contractent des habitudes laborieuses, et se maintiennent aisément dans la ligne du devoir. Ceux qui s'en écartent voient le vide se faire autour d'eux et les honneurs locaux passer à une maison voisine. Cette déchéance rend bientôt leur situation intolérable, et ils se trouvent à la fin conduits à céder leur domaine à quelque nouvel enrichi plus digne de remplir les devoirs attachés par la Coutume à la possession du sol. L'opinion se montre d'ailleurs particulièrement sympathique à l'héritier qui tente de relever une vieille maison de la décadence amenée par le vice ou l'erreur des ancêtres.

Quant aux autres rejetons de la famille, ils sont soumis, jusqu'à l'époque où ils embrassent une carrière, aux plus fécondes influences qu'on ait observées jusqu'à ce jour au sein des sociétés riches et puissantes. Plus que leur frère héritier, ils sont stimulés au travail par le désir de conquérir une si-

tuation indépendante, et ils réussissent souvent à se créer une plus grande fortune. Les enfants puînés des familles rurales fournissent un excellent personnel pour le recrutement de l'Église, de l'armée, de la flotte, de la magistrature, de la haute administration métropolitaine et coloniale; pour la fondation de nouvelles entreprises d'industrie manufacturière ou de commerce. Il en est de même, au surplus, pour les autres classes de la société. Les familles de toute condition, après avoir pourvu à leur propre recrutement, trouvent dans de nombreuses colonies un débouché sans limites.

Les propriétaires résidants de l'Angleterre sont rarement surpassés par ceux du Continent dans l'accomplissement de leur mission sociale. Ramenés sans cesse au bien par la pression du milieu où ils sont placés, ils sont très aptes à conjurer le mal. Si une suite de mauvais souverains soumettait les Anglais aux funestes entraînements que les Français subirent pendant le dernier siècle de l'ancien régime, on peut prévoir que les races rurales suffiraient seules à repousser cette contagion. C'est véritablement dans les propriétaires ruraux que se personnifient aujourd'hui les plus hautes qualités de l'Angleterre : l'aptitude à réprimer la corruption et à propager les réformes; l'amour de la liberté, de la hiérarchie et de la tradition; l'esprit de tolérance et le respect de l'opinion publique.

§ XVII. L'influence croissante des manufacturiers et des commerçants.

Les classes adonnées aux manufactures et au commerce accroissent incessamment, par leurs travaux, l'activité intérieure et la prépondérance internationale du pays. Ce développement extraordinaire a pour origine principale les riches bassins carbonifères qui fournissent aux nouvelles entreprises la chaleur, la force motrice et l'outil (37, VI); mais il est dû aussi aux excellentes mœurs qui mettent à profit ces instruments d'activité. Comme les propriétaires ruraux, les commerçants trouvent leurs principaux moyens de succès dans la Liberté testamentaire et la fécondité du mariage. Chacun, en effet, a le pouvoir de choisir, de dresser, puis de s'associer celui de ses nombreux enfants qu'il juge le plus capable de continuer son œuvre. De là ces solides maisons, appliquées sans relâche, pendant une suite de générations, à la poursuite d'une même entreprise sur le sol britannique ou dans les contrées les plus lointaines [1]. L'opinion leur a toujours accordé un appui énergique pour assurer autant que possible, à l'intérieur et au dehors, la réussite de leurs affaires privées; mais, jusqu'à ces derniers temps, elle ne leur avait guère laissé prendre part aux fonctions du gouvernement.

La réforme de 1833 [2] a modifié, sous ce rapport,

[1] Voir l'opinion émise, à ce sujet, dans une pétition adressée au Sénat en 1865 par 130 négociants français. (Note de 1867.) = [2] Loi dite : *English reform act*, 2 et 3, Will. IV, c. 70.

l'ancien ordre de choses. Elle a admis à la Chambre des communes, dans des proportions plus larges que par le passé (60, VII et VIII), les représentants des grandes cités commerciales et manufacturières. Néanmoins la constitution ainsi amendée reste assise sur ses anciennes bases. Les propriétaires ruraux, qui composent presque exclusivement la Chambre des pairs, conservent dans l'autre Chambre une prépondérance réelle. Cette situation doit vraisemblablement se maintenir. Les commerçants, en effet, ont des intérêts exclusifs et tendent en certains cas à se combattre mutuellement. Ils sont donc en général moins disposés à se concerter entre eux qu'avec les propriétaires ruraux; car ceux-ci, plus identifiés avec la chose publique (34, 1), sont les alliés naturels de toutes les professions. La propriété territoriale n'est d'ailleurs fermée à personne; et, là comme en d'autres pays, elle peut devenir le couronnement de toutes les carrières parcourues avec succès.

§ XVIII. Rétribution large et influence restreinte des professions libérales.

L'opinion se montre en Angleterre très bienveillante pour les mérites qui se révèlent dans les professions libérales. On se plaît à payer généreusement les travaux et les services des ingénieurs, des savants, des lettrés, des artistes, des médecins et des légistes; mais on se garde en général de leur attribuer, en dehors de la spécialité professionnelle, un

rôle actif dans le gouvernement de la Paroisse, du Comté, de la Province ou de l'État.

Les professions qui, à première vue, semblent avoir avec l'art de gouverner une connexion intime, celles de l'avocat et du journaliste, par exemple, sont rarement un titre devant les électeurs chargés de choisir les membres de la Chambre des communes. Les grandes villes, où leur influence pourrait le mieux s'exercer, leur préfèrent presque toujours, à défaut des hautes notabilités de l'administration urbaine, de simples commerçants enrichis. La situation change lorsque, parvenues à la richesse, les personnes adonnées aux professions libérales font l'acquisition d'un domaine rural. Toutefois, dans ce cas même, l'opinion reste momentanément en méfiance de la direction exclusive donnée antérieurement à leurs travaux. Elle confie plus volontiers les fonctions publiques aux propriétaires ruraux de vieille souche, initiés dès le début de leur carrière à tous les intérêts de la Paroisse et du Comté.

§ XIX. Les communautés et les corporations.

J'ai déjà cité les meilleures associations de l'Angleterre (44, I à III), et je puis maintenant signaler en peu de mots celles qui tombent en désuétude et celles qui tendent à se développer. Les anciennes communautés d'ouvriers et les corporations fermées ont complètement disparu, et c'est à peine si, de loin en loin, les derniers vestiges de communauté subsistent dans les pâturages indivis de quelques Pa-

roisses. Toutes ces institutions sont considérées comme incompatibles avec les vraies lois du travail. Les ouvriers anglais, tout en suivant avec sollicitude les agitations françaises de 1848, ont eux-mêmes condamné les tendances communistes de leurs confrères parisiens (43, II). Les théories ayant pour but d'introduire l'association à la fois dans le travail et dans la vie domestique (43, IV), ont été repoussées plus vivement encore par toutes les classes de la population.

Les sociétés par actions, organisées sans privilèges sous un régime de droit commun, abordent journellement des champs de travail qui étaient inaccessibles aux générations précédentes. Loin d'empiéter sur l'activité individuelle, elles lui cèdent leurs moindres entreprises (45, X), à mesure que les familles deviennent plus riches et plus habiles.

Les associations privées ayant pour objet de soulager la misère ou d'en tarir les sources sont souvent découragées par le régime légal d'assistance (56, II). En revanche, les corporations vouées à l'enseignement supérieur et à la culture des sciences et des lettres ne sont surpassées par celles d'aucun autre pays. On ne saurait trop admirer le dévouement qui les porte à combattre l'erreur ou à mettre en évidence la vérité dans l'ordre politique et moral.

§ XX. L'utile emploi de la parole.

L'art de la parole s'emploie avec une puissance incomparable à propager le vrai et le bien jusque

dans les classes les moins lettrées, et chaque élément de la vie anglaise concourt à cette mission. Toutes les réunions sortant du cercle de la vie domestique sont l'occasion de discours qui traitent des questions d'intérêt public, et qui constituent dans leur ensemble une des branches les plus curieuses de la littérature nationale. Les orateurs qui y réussissent le mieux sont depuis longtemps classés au premier rang par l'opinion. Ils président ces solennités, dirigent les discussions et y maintiennent par leur ascendant le respect des convenances. Beaucoup d'hommes rompus à la pratique des affaires remplissent cette utile fonction jusque dans les moindres localités, et ils sont toujours prêts à faire prévaloir la vérité. Ils écartent les orateurs de profession, qui ailleurs défendent sans conviction toutes les causes, et qui égarent souvent la pensée publique, quand les hommes compétents ne sont pas exercés à soutenir ce genre de luttes. On n'exige point toutefois que les orateurs se tiennent absolument dans les limites d'une froide raison. La faveur de l'auditoire est ordinairement acquise à ceux qui, s'écartant des lieux communs, donnent à leurs discours ce tour original et légèrement frondeur que le mot anglais *humour* peut seul exprimer. On admet volontiers que, dans la forme, l'orateur dépasse un peu le but pour le mieux signaler.

C'est ainsi qu'une idée neuve, qui sur le Continent resterait inutilement enfouie dans le livre où elle s'est produite, se fait promptement jour en

Angleterre. Cette idée n'est point seulement élaborée par les classes dirigeantes : elle pénètre jusqu'au sein des populations, et elle provoque bientôt dans les institutions publiques ou privées une utile réforme. La constitution britannique trouve donc un moyen de stabilité et de perfectionnement dans les associations permanentes et même dans les réunions fortuites, qui, rapprochant dans un but libéral les personnes de toute condition, répandent parmi elles les idées saines et l'art de les exprimer.

§ XXI. Les abus de la presse conjurés par les mœurs plus que par les lois.

La presse s'attache spécialement à mettre en lumière les faits dont la connaissance est utile ou agréable au public. Elle est l'organe naturel des classes dirigeantes et de leurs orateurs. Elle propage sans cesse leurs idées dans tous les rangs de la société. Les journaux et les revues périodiques offrent également leur concours à une autre catégorie d'hommes éminents qui, n'exerçant point de fonctions publiques et ne disposant pas d'une clientèle d'auditeurs, émettent leurs idées dans des ouvrages spéciaux. Les journaux anglais les plus répandus se contentent en général de ce rôle modeste, sans avoir la prétention, comme certains grands journaux du Continent, de devenir un des pouvoirs de l'État, et de professer constamment pendant une suite de générations une doctrine qui leur soit propre. Ils ne restent point étrangers aux luttes des partis qui

se disputent l'influence et le pouvoir ; souvent même ils flattent ceux qui leur fournissent la meilleure clientèle. Quant aux journalistes de profession, ils sont les auxiliaires et non les guides de l'opinion publique. Ils n'entreprennent une mission plus élevée que dans les cas où les pouvoirs constitués sont frappés de défaillance ou manquent à leurs devoirs.

Un journal anglais gagne la faveur de ses lecteurs en leur fournissant des renseignements utiles pour l'administration des affaires privées, des récits développant à la fois l'intelligence et le sens moral, enfin des faits aidant chacun à se former une conviction sur les questions d'intérêt général. Quant à la discussion des doctrines, elle n'occupe dans le journal qu'une place peu considérable. A ce sujet, le lecteur attache moins de prix aux opinions du rédacteur qu'aux avis longuement motivés des notabilités compétentes. De là les habitudes de discussion loyale, qui sont désignées par une expression : *fair play*, presque caractéristique pour la polémique anglaise, et qui obligent en général l'écrivain le plus passionné à citer d'abord textuellement les opinions qu'il veut combattre. On ne serait pas fondé à conclure de ces habitudes que les journalistes anglais sont plus moraux ou plus intelligents que ceux du Continent. Comme ces derniers, ils sont plus désireux de conquérir des abonnés que d'exercer un sacerdoce. Ils ne se font même pas faute de constituer quelquefois des coteries exclusives et peu libé-

rales. Mais ils s'adressent à une société qui est peu troublée par les discordes civiles, et qui sur chaque question controversée tient plus à connaître la vérité qu'à voir flatter ses passions. Peut-être même, si l'on compare les journalistes de l'Angleterre à ceux du Continent, trouverait-on chez eux, en balance de la supériorité professionnelle que je viens de mentionner, une certaine infériorité littéraire, qui paraît tenir aux différences du régime d'enseignement et de l'organisation sociale des deux régions.

En France et en Allemagne, des jeunes gens heureusement doués par la nature, auxquels les professions usuelles eussent donné une brillante carrière, sont poussés, grâce aux excitations de l'État, vers de hautes études qui deviennent pour eux une impasse. Ne pouvant se créer aucune situation au lieu natal, n'ayant d'autre débouché que les rangs inférieurs de la bureaucratie, ils sont naturellement portés vers le journalisme, qui semble leur offrir un emploi plus lucratif de leurs talents. En Angleterre, au contraire, les jeunes gens ne subissent qu'en prévision d'une carrière assurée les dépenses considérables qu'impose l'enseignement supérieur. Les plus habiles se font immédiatement remarquer dans une multitude de fonctions ou de corporations locales. Ils trouvent bientôt dans la Paroisse, dans le Comté ou dans la Province une situation préférable à celle d'un rédacteur de journal. Le rôle éminent de la presse anglaise ne saurait donc être expliqué

par la supériorité de ses journalistes : il n'est que le reflet de la supériorité du public.

On commet une grande erreur, lorsqu'on attribue directement la force de la constitution britannique à la liberté de la presse. Celle-ci concourt très efficacement à réprimer les abus, à combattre l'erreur et à propager la vérité; mais elle est moins une cause qu'un effet. Les légistes anglais les plus compétents affirment que le régime légal de la presse serait encore fort restrictif, si les mœurs ne l'avaient laissé peu à peu tomber en désuétude; qu'il autoriserait même de grandes rigueurs en présence de quelque nécessité publique. Le caractère bienfaisant de la presse ne résulte donc point, en Angleterre, d'un texte de loi, mais des vertus privées qui donnent tant de fécondité aux testaments, au travail, à l'association, et aux autres institutions du pays.

§ XXII. L'excellence des rapports privés souvent compromise par l'invasion du paupérisme manufacturier.

En ce qui concerne l'ensemble des rapports privés, l'Angleterre est la nation qui réussit le mieux à fonder sa hiérarchie sur la vertu, le talent et la richesse. Bien inspirée par le soin de sa grandeur, elle maintient autant que possible à chaque famille l'illustration et l'influence attachées par les aïeux au foyer et à l'atelier. Cependant la part ainsi faite au passé n'entrave l'essor d'aucune force chez les générations contemporaines. Sauf une seule exception (60, V), que l'on regarde comme justifiée par l'inté-

rêt public, l'autorité n'est jamais conférée par privilège aux familles-souches. Leurs rejetons peuvent compter au début de leur carrière sur la sympathie générale; mais ils ne la conservent qu'en faisant preuve d'aptitude personnelle. Au milieu de l'ardente concurrence qui règne dans toutes les branches d'activité, la prépondérance reste acquise, sans distinction de caste, aux professions utiles, aux talents reconnus, aux fortunes honorables. Aujourd'hui, plus encore qu'au temps où Montesquieu en faisait la remarque, tous les Anglais deviennent égaux en s'élevant par leur mérite, et ce recrutement spontané de la classe dirigeante se trouve singulièrement aidé par l'organisation de la famille, du travail et de l'association.

Cependant j'ai souvent rencontré le mal chez ce grand peuple, dans le cours des études que j'ai poursuivies sans interruption de 1836 à 1862. Je pourrais même montrer, si ce détail ne sortait pas de mon sujet, que l'Angleterre a subi et parfois provoqué certains genres de corruption qui se développent dans notre Occident tout entier. Ainsi, par exemple, l'ordre social, bien établi au milieu des classes rurales, est de plus en plus troublé parmi les populations manufacturières. Comme je l'ai précédemment indiqué (49, V), l'Angleterre a donné naissance au paupérisme, l'une des plaies honteuses de l'Occident. Malgré les mesures opposées depuis 1833 à l'invasion de ce fléau, le sol britannique en reste jusqu'à présent le principal foyer. Les manufactu-

riers ne cessent pas d'aggraver le mal en propageant le funeste régime des engagements momentanés [1], en abaissant la mère de famille à la condition d'ouvrier, et, ce qui résume tout, en abandonnant les traditions du patronage (50, V). L'Angleterre, où abondent les moyens de réforme, encourt par ces déplorables exemples une grande responsabilité devant l'Europe. Ses classes dirigeantes, qui comprennent si bien pour elles-mêmes la nécessité de l'ordre moral, ont commis une faute grave en laissant pendant un demi-siècle les agglomérations manufacturières privées des bienfaits qui en émanent. Je ferai voir bientôt, au surplus, que le contre-coup de ce désordre se révèle par l'extension donnée à la taxe des pauvres, cette grande tache des institutions locales parmi lesquelles je vais signaler d'admirables modèles.

§ XXIII. Les beaux modèles du gouvernement local.

Le gouvernement local de l'Angleterre, qui est l'objet des cinq chapitres suivants, est peu connu en France. Il diffère beaucoup de ceux que nous prétendons fonder depuis 1789 sur des constitutions écrites, et il concilie diverses tendances que nous considérons comme incompatibles. Il repose principalement sur la Coutume, et il conserve souvent, dans ses noms et dans ses costumes, les formes du moyen âge. Il montre cependant plus que tel autre

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome I, chap. IX, § 6.

gouvernement de fraîche date les bonnes tendances qui créent la prospérité, et celles-ci se font jour incessamment par de solides améliorations. Les institutions locales se modifient peu à peu, sous la pression des mœurs ou de la loi, pour satisfaire à tous les besoins légitimes ; mais la société reste inébranlable, parce qu'elle s'appuie sur le dévouement des citoyens unis par une commune pensée de bien public ; parce que l'autorité s'incarne en quelque sorte dans une classe dirigeante attachée au sol, incorporée à la population, identifiée avec tous les intérêts du pays.

CHAPITRE 55

APERÇU DE LA PAROISSE RURALE ANGLAISE

§ I. Le gouvernement direct des propriétaires habitant la Paroisse rurale.

La Paroisse rurale anglaise est la moindre unité du gouvernement local. C'est une circonscription territoriale déterminée par la Coutume, ou par des décisions émanant de la commission ecclésiastique, de l'évêque et du Conseil privé (54, II et III; 60, X). Elle a pour centre l'église consacrée au culte anglican. Elle réunit les familles qui y pratiquent en commun les exercices de piété.

Sous l'ancien régime européen, la Paroisse anglaise, comme les communes rurales actuelles du Continent, possédait beaucoup de propriétés. Elle gérait une foule d'intérêts communs et avait par suite de nombreuses attributions ; mais depuis deux siècles le mouvement social tend incessamment à les restreindre. En général, la Paroisse ne possède aujourd'hui que l'église, le cimetière et les chemins publics. Ses attributions spéciales se réduisent aux trois services ayant pour objet l'usage et l'entretien de ces établissements. On commence même à reconnaître la convenance d'enlever à la Paroisse une partie du service de ces chemins. Si cette réforme, préparée par une loi récente (57, XIV), s'accomplit, la Paroisse, revenue en quelque sorte à son point de départ, n'aura plus guère d'autre lien que l'exercice du culte. Enfin elle ne serait guère, à vrai dire, qu'une association privée si l'Angleterre, adoptant le régime des États-Unis (12, I), renonçait à classer la religion au nombre des services publics.

La Paroisse rurale d'Angleterre voit progressivement diminuer son humble domaine ; mais elle conserve fermement le droit de gouverner ce qui lui reste, sans subir le contrôle des autorités préposées aux circonscriptions d'un ordre plus élevé. Cette souveraineté de la Paroisse anglaise, exercée dans un cercle restreint, est l'organisation qui m'a le plus frappé au début de mes études. Je l'ai retrouvée successivement dans les provinces slaves, scandinaves et allemandes, dans les Pays-Bas, en Suisse, en

Italie et en Espagne. J'ai compris alors qu'elle formait l'un des traits dominants des gouvernements locaux de l'Europe. La France seule, dans ces deux derniers siècles, s'est écartée de cette tradition. Depuis la Révolution, tous nos gouvernements, exagérant encore les erreurs de l'ancien régime, s'appliquent sans relâche, et à multiplier les attributions des communes rurales (65, XXIV), et à renforcer la dangereuse direction exercée par l'État.

§ II. Le *Vestry*, corps souverain de la Paroisse.

Le corps souverain de la Paroisse se nomme *Vestry:* c'est le nom même de la sacristie, où il se réunit pour éviter la dépense qu'exigerait la construction d'un bâtiment spécial. Il est formé de tous les habitants prenant part au payement des taxes que la Paroisse doit à la fois recueillir et employer. L'organisation du Vestry se fonde sur le taux du loyer des immeubles possédés ou occupés par les familles. C'est l'élément financier appelé en Angleterre *rent,* et en France revenu imposable. Ce taux lui-même est déterminé annuellement par un rôle dressé selon des formes légales (57, XVII) qui offrent toute garantie aux intéressés. Les contribuables taxés pour un revenu inférieur à 1,250 francs disposent d'une voix dans les réunions du Vestry; une voix de plus est accordée pour chaque supplément de revenu de 500 francs[1], sans que le nombre total de voix

[1] Rapport, déjà cité (53, IX), présenté aux Chambres de Belgique. — Les chiffres de cette nature que j'ai recueillis dans le cours de

dépasse jamais six; ce maximum du droit de vote est donc habituellement acquis aux citoyens possédant ou occupant dans la Paroisse des immeubles d'une valeur locative de 3,750 francs. L'impôt nommé en France *octroi* étant repoussé avec raison par le génie britannique, toutes les taxes locales sont directes, proportionnelles à la rent, et fixées, pour la plupart, séparément dans chaque spécialité de dépense.

L'État n'intervient aucunement dans l'emploi des taxes levées par la Paroisse; mais il fixe la destination qui peut leur être donnée et le maximum qu'elles ne doivent pas dépasser. Il se réserve à plus forte raison le droit d'autoriser les emprunts. Enfin il règle par des lois générales les garanties que les individus peuvent invoquer contre les décisions de la majorité, et contre certains actes des agents paroissiaux. Il laisse en un mot aux Paroisses une véritable souveraineté; mais il en restreint fermement les limites, pour garantir de tout empiétement les droits de la nation comme ceux de l'individu.

mes voyages en Angleterre ne se sont pas toujours trouvés d'accord avec ceux qu'indiquent d'autres ouvrages écrits à une époque comparativement récente, et où l'on a pu tenir compte des modifications introduites dans ces derniers temps par les actes du Parlement. Dans les cas où j'ai constaté un tel désaccord, j'ai adopté, en citant l'auteur, les chiffres qui m'ont paru le plus dignes de confiance. La constitution britannique est très variable dans ses détails, bien que fixe dans son esprit (61, XII); et là se trouve la principale difficulté de toute étude approfondie sur ce sujet.

§ III. Les fonctionnaires institués par le *Vestry*.

Le Vestry a toute autorité sur les trois services indiqués ci-dessus. Il ne l'exerce jamais directement, afin d'éviter les discordes intestines et les pertes de temps; d'un autre côté, il ne la délègue guère à un seul agent, afin de conjurer autant que possible les excès de pouvoir. Il institue en général trois autorités distinctes qui, étant tenues de remplir gratuitement leurs fonctions pendant une année, ne peuvent être réélues que de leur consentement.

Le *Church-warden*, nommé par le Vestry, se concerte avec le collègue choisi par le ministre pour régler les recettes et les dépenses du culte officiel. Ces deux fonctionnaires lèvent l'impôt (*church-rate*, 54, II et III), et ils l'emploient pour le service de l'église. Un comité spécial (*burial-board*) préside, dans la plupart des Paroisses, à la surveillance des inhumations et à l'entretien du cimetière. Enfin le troisième fonctionnaire, nommé *Highway-surveyor* ou *Way-warden*, surveille la construction et l'entretien des chemins paroissiaux. Le Highway-surveyor doit posséder en propre un immeuble donnant un revenu annuel de 250 fr., ou occuper un immeuble d'un loyer de 500 fr., ou enfin posséder une propriété mobilière de 2,500 fr. Il est passible d'une amende de 500 fr. s'il refuse de remplir le devoir que l'élection lui a imposé. Indépendamment de sa mission principale, il a diverses obligations définies par la loi organique de 1836 (5 et 6, Will. IV,

c. 50), notamment celle de placer à tous les carrefours des inscriptions indiquant le chemin aux voyageurs. Plusieurs Paroisses peuvent se réunir pour entretenir en commun leurs chemins, et elles peuvent confier ce service à des agents salariés. Une taxe (*highway-rate*) est votée par le Vestry pour le service des voies paroissiales ; elle est levée et employée sous la surveillance du même fonctionnaire.

§ IV. Simplicité de l'administration paroissiale.

Dans la pratique, cette organisation de la Paroisse rurale se simplifie singulièrement, en raison de l'intérêt qui porte le Vestry à réduire ses charges et les fonctionnaires à épargner leur peine. A cet égard, l'expérience a indiqué une multitude de combinaisons fort efficaces, surtout dans les pays de grande propriété. Je connais telle Paroisse où un seul Church-warden, devenu inamovible par la confiance de ses concitoyens, se concerte directement avec le ministre pour entretenir l'église et le cimetière, sans recourir à l'impôt, grâce aux revenus d'une ancienne dotation et aux subsides fournis par les familles. J'en connais une autre où deux fermiers, formant les seuls contribuables de la Paroisse, entretiennent tous les chemins au moyen de leurs ouvriers et de leurs attelages, sans lever aucune taxe, sans rendre aucun compte, et sans subir aucun autre contrôle que celui du public, intéressé à jouir d'une bonne viabilité. Ces simplifications, dont la tradition est

oubliée en France, surgissent spontanément de tous les systèmes de gouvernement où la dépense est réglée par les contribuables.

§ V. Les rapports de la Paroisse avec l'autorité supérieure et les administrés.

La Paroisse rurale, après avoir pourvu à l'administration de ses propres affaires, est tenue, comme je l'indiquerai dans les chapitres suivants, de seconder dans l'exécution de certains services les autorités d'un ordre plus élevé. Quelques-uns, en effet, tels que l'assistance des pauvres et la tenue des registres de l'état civil, ont été récemment enlevés à la Paroisse pour être rattachés à une circonscription plus étendue ; d'autres, tels que l'évaluation du revenu imposable des immeubles, et la confection des listes d'électeurs pour la nomination des membres de la Chambre des communes, ont toujours été remplis sous la haute direction de l'État et du Comté.

En même temps qu'on a toujours défendu la Paroisse contre les empiétements des autorités supérieures, on n'a jamais permis que de son côté elle entreprît rien contre le domaine de la vie privée. C'est ainsi, par exemple, que le Vestry laisse toujours aux familles, aux associations privées, ou aux dépositaires de dons et legs, le soin de subvenir à leur gré aux frais des cultes dissidents et de l'enseignement primaire. Il leur laisse également toute

liberté pour rattacher ces services à des circonscriptions territoriales plus étendues que celle de la Paroisse.

CHAPITRE 56

APERÇU DES UNIONS ANGLAISES DE PAROISSES

§ I. L'Union, l'assistance des pauvres et le Workhouse.

L'Union est une circonscription territoriale intermédiaire entre la Paroisse et le Comté, ayant pour centre le *Workhouse* (maison de travail), c'est-à-dire l'établissement dans lequel s'exerce principalement, d'après les règlements nouveaux, l'assistance des pauvres. Elle a été instituée en 1834 par une loi (5 et 6, Will. IV, c. 76) qui lui a attribué ce pénible service, confié jusque-là aux Paroisses. Selon la judicieuse méthode du Parlement, cette circonscription a été créée à titre d'essai. Elle garde encore un caractère provisoire, après avoir été amendée ou prorogée par une multitude de lois. Il existe 627 Unions [1] groupant chacune en moyenne 23 Paroisses. L'assistance des pauvres continue en outre

[1] J'ai recueilli à ce sujet, à diverses époques, des chiffres différents; les trois nombres que je rapporte ici sont extraits du rapport belge cité (53, IX).

à s'exercer séparément dans 139 Paroisses, où une réforme avait été antérieurement accomplie.

Le service de l'assistance est essentiel à toutes les constitutions sociales. Il s'y présente avec des formes très différentes, et il est en général pour chacune d'elles un élément caractéristique. L'Angleterre est la contrée de l'Europe dans laquelle l'assistance des pauvres est le moins liée à la vie privée, absorbe les sommes les plus considérables, et prend par ces deux motifs au plus haut degré le caractère d'une institution publique. C'est par là que se révèle surtout aux esprits attentifs le vice principal des rapports sociaux de l'Angleterre. Si l'on tient compte des vicissitudes que l'institution a subies depuis trois siècles, et de l'incertitude qui, après une si longue expérience, pèse encore sur son avenir, on comprendra que la difficulté est aujourd'hui plus grande que jamais.

§ II. L'ancien régime de l'assistance.

La législation compliquée qui régit la distribution des secours aux indigents a pris naissance, en Angleterre, au milieu de la corruption qui se développa au XVIe siècle sous la dynastie des Tudors, en même temps qu'elle se produisait en France sous les derniers Valois (9, VI). Les classes dirigeantes de l'Angleterre manquèrent alors doublement à leur devoir. Elles dilapidèrent les fondations catholiques antérieurement appliquées à l'assistance des pauvres, et elles perdirent, par suite de la résidence

habituelle des nobles à la cour luxueuse de Henri VIII, les antiques traditions de patronage. Pour remédier d'abord aux désordres qui furent la conséquence de cet abandon des localités, les autorités ne trouvèrent, dit-on, d'autre moyen que de mettre à mort[1] les vagabonds qui troublaient l'ordre public. Un gouvernement plus régulier s'étant établi, on comprit, vers la fin du règne d'Élisabeth, la nécessité d'imposer par la loi la pratique d'assistance, qui ne surgissait plus spontanément de la résidence des riches et des inspirations de l'esprit chrétien.

Telle fut l'origine de la loi organique de 1601 (43, Eliz., c. 2). Cette loi enjoignait aux propriétaires et aux tenanciers de fournir des moyens d'existence aux personnes de la Paroisse hors d'état de s'en procurer elles-mêmes. Elle confiait aux contribuables obligés de supporter cette charge le soin de choisir les officiers nommés *Overseers* qui, au nombre de trois ou quatre, se concerteraient avec les Churchwardens (54, II) pour lever l'impôt nécessaire et distribuer les secours. Elle prescrivait le travail aux pauvres secourus qui en seraient capables. Elle posait en principe que la taxe des pauvres serait proportionnelle à la valeur locative des immeubles occupés. Elle réglait les contraintes à exercer sur les contribuables récalcitrants. Enfin elle assurait à ces derniers les garanties nécessaires contre une taxation injuste.

[1] Je cite, sous toute réserve, ce trait peu probable, qui m'a été souvent signalé, et au sujet duquel je n'ai fait personnellement aucune recherche.

Ces principes fondamentaux du système n'ont pas cessé depuis lors d'être en vigueur. Cependant ils ont subi dans l'application des changements qui, d'une époque à l'autre, ont notablement modifié le caractère de l'institution.

§ III. Les modifications successives du régime.

Dans l'origine, les personnes obligées de payer la taxe et d'en opérer la répartition songèrent peu à imposer le travail à ceux qui étaient secourus. Mais elles comprirent bientôt que le droit à l'assistance entraînerait la destruction de la propriété, s'il n'était tempéré par ce correctif combiné avec une sévère surveillance. Pour écarter de la liste des pauvres ceux qui s'y faisaient inscrire par paresse et par supercherie, on cessa de distribuer des secours à domicile. On mit peu à peu les indigents en demeure de renoncer à l'assistance ou de travailler, soit dans les ateliers ruraux organisés à cet effet, soit dans des établissements spéciaux qui furent alors nommés *Poorhouses*. L'expérience ayant démontré que ce système était le contrepoids nécessaire d'un principe trop absolu, le régime des Poorhouses fut généralisé en 1723 (9, Georg. I, c. 7) par une loi qui autorisa plusieurs Paroisses à se constituer en corporation pour faire en commun de tels établissements.

Cette réforme réduisit dans une proportion considérable les charges de l'assistance. Toutefois en pareille matière il est difficile de concilier les exi-

gences de l'humanité avec celles de l'intérêt public. Les administrations locales exagérèrent souvent, vers la fin du XVIIIe siècle, le principe modérateur de 1723. Les Overseers refusèrent rigoureusement toute assistance en dehors du système légal ; et l'on vit parfois périr les membres d'une même famille qui, voulant avant tout rester ensemble, ne consentaient point à se séparer pour être soumis isolément au régime des Poorhouses.

Émue des scandales auxquels donnait lieu cet état de choses, l'opinion publique, stimulée selon toute apparence par les événements qui s'accomplissaient sur le Continent, provoqua en 1795 (36, Georg. III, c. 23) une nouvelle réforme. Celle-ci, sans abroger les dispositions tutélaires de 1723, rétablissait avec certaines garanties l'allocation temporaire des secours à domicile. Les Overseers furent formellement autorisés à accorder ce genre de secours. En cas de refus non justifié de la part de ces derniers, chaque *Magistrate* (57, IV) reçut le pouvoir d'assister les réclamants aux frais des Paroisses, pendant la durée d'un mois. Les mêmes préoccupations continuant à se manifester avec plus de force, une loi de 1814 (55, Georg. III, c. 137) autorisa chaque Magistrate à accorder des allocations de trois mois. Deux Magistrates réunis purent d'ailleurs assurer pendant six mois la subsistance des pauvres repoussés par les Overseers. Malgré ces améliorations, les plaintes soulevées par ce régime d'assistance ne cessèrent pas de se produire. Elles prirent une nouvelle vivacité

après les événements de 1830. Sous l'impulsion des idées qui agitaient alors le Continent, plusieurs écrivains critiquèrent vivement la dureté avec laquelle certaines Paroisses éludaient les obligations qui leur étaient imposées.

C'est à la suite d'une longue enquête, poursuivie dans cette direction d'idées, que furent promulguées successivement en 1834 (4 et 5, Will. IV, c. 76) et en 1835 (5 et 6, Will. IV, c. 69), les lois qui ont posé les bases d'un régime nouveau, savoir : la centralisation de la surveillance dans les trois capitales du Royaume-Uni, et la centralisation des services locaux dans des *Unions de paroisses* spécialement instituées pour ce service. Les Législateurs anglais ne considérèrent point, tant s'en faut, cette nouvelle œuvre comme parfaite, surtout en ce qui concerne la centralisation provinciale (59, VI). Ils ne l'avaient d'abord établie que pour cinq années; mais, placés en présence des mêmes difficultés, ils ont déjà prorogé ce terme par sept lois postérieures, en conservant à l'institution son caractère provisoire.

§ IV. Le régime actuel.

Le régime de l'assistance publique comprend aujourd'hui en Angleterre quatre sortes d'institutions, savoir : 1° à Londres, une administration centrale dite *Poor law board;* 2° dans chaque Union de paroisses, un comité d'administrateurs dit *Board of guardians,* qui se réunit dans le Workhouse fondé et entretenu à frais communs par toutes les Paroisses de l'Union;

3º dans les villes populeuses, des asiles et des écoles de district distincts de ceux des Workhouses, et administrés par des commissaires spéciaux relevant du Board of guardians; 4º enfin, dans chaque Paroisse, des inspecteurs des pauvres dits Overseers, et des collecteurs d'impôts dits *Collectors of rates,* chargés de seconder dans cette Paroisse l'œuvre des Guardians.

Les *Poor law commissioners* veillent, pour toute l'Angleterre, à l'exécution des lois concernant l'assistance des pauvres. La partie active de ce comité comprend habituellement un président rétribué et un certain nombre de membres que le souverain nomme par lettres patentes ou par commission. Le lord président du Conseil privé [1], le lord du sceau privé, le secrétaire d'État de l'intérieur et le chancelier de l'Échiquier, en font de droit partie, pour y exercer au besoin une haute direction. Ils se concertent avec les lords de la trésorerie pour nommer leurs deux secrétaires et les autres fonctionnaires salariés qui administrent, contrôlent ou inspectent le service confié aux Commissioners. Ils déterminent le nombre des Guardians que chaque Paroisse doit envoyer à l'Union, et le taux du loyer à partir duquel on devient éligible pour cette fonction. Ils fixent le traitement des fonctionnaires nommés par le Board of guardians, et ont le droit de révoquer ceux qui

[1] Pour éviter la confusion, je ne crois pas devoir placer à la suite de chaque terme le numéro du chapitre ou du paragraphe où il est défini; le lecteur suppléera aisément à cette lacune et comprendra, par exemple, que cette fonction doit être décrite au chapitre du Gouvernement central (60, XIII).

manqueraient à leur devoir. Ils autorisent, s'ils le jugent convenable, en dehors des Workhouses la création des asiles et des écoles de district; ils fixent le nombre des commissaires qui dirigent ces établissements, et le salaire des agents qui y sont employés; ils font ou approuvent les règlements que ces agents sont chargés d'appliquer. Ils nomment les fonctionnaires (*Auditors*) qui doivent contrôler les comptes des Unions, des Paroisses, des asiles et des écoles de district. Enfin ils présentent chaque année, sur l'ensemble des services, un rapport qui est soumis aux deux chambres du Parlement.

Les Boards of guardians sont la cheville ouvrière du système. Le nombre des membres de ces corporations est habituellement supérieur à soixante. Les Guardians ne reçoivent point de rétribution et se recrutent surtout parmi les propriétaires influents de l'Union. Les Magistrates de la localité font de droit partie de la corporation. Les Guardians sont élus pour cinq ans par les propriétaires et les locataires de biens imposés à la taxe des pauvres. Un immeuble d'un revenu annuel inférieur à 1,250 francs donne une voix à l'électeur. Chaque supplément de revenu de 1,250 francs donne droit à une voix de plus, sans que le nombre des voix puisse dépasser six.

Les Guardians se chargent, avec le concours des Overseers, de recevoir les personnes qui réclament des secours. Ils décident, en faisant au besoin une enquête, s'il y a lieu d'accorder l'un ou l'autre

des deux modes d'assistance, savoir : les secours à l'intérieur du Workhouse (*in door relief*), ou les secours à l'extérieur (*out door relief*). Ils surveillent personnellement, à tour de rôle, le Workhouse et ses dépendances. Ils nomment et contrôlent les agents salariés préposés aux nombreux détails du service de cet établissement. Parmi ces agents figurent : le secrétaire du comité (*Clerck to the guardians*), le trésorier (*Treasurer of the union*), le chapelain (*Chaplain*), le médecin de la maison de travail (*Medical officer for the Workhouse*), le médecin de district (*District medical officer*), le directeur de la maison (*Master of the Workhouse*), la directrice du département des femmes et des filles (*Matron of the Workhouse*), le maître d'école (*Schoolmaster*), la maîtresse d'école (*Schoolmistress*), le portier (*Porter*), la garde-malade (*Nurse*), les agents visiteurs (*Relieving officers*), le surveillant des travaux extérieurs (*Superintendant of out door labour*).

§ V. Les divers services du Workhouse.

Les services accumulés dans un Workhouse rural sont donc fort nombreux et constituent un petit monde; mais les ateliers de travail proprement dits n'y jouent qu'un rôle accessoire. Les hommes valides ne sont guère employés qu'aux travaux des chemins publics créés ou entretenus par les Paroisses. Ils ne sont employés qu'exceptionnellement, en qualité de manœuvres, à certains services intérieurs, tels que la culture d'un jardin potager, la

construction et l'entretien des bâtiments. Les invalides et les vieillards se livrent parfois à quelques légers travaux appropriés à leur âge et à leurs forces, notamment à la préparation des étoupes de vieux cordages et à la confection de la charpie. Les femmes valides, dont l'admission est moins onéreuse que celle des hommes, sont pour la plupart utilement employées au service de propreté et aux travaux de ménage; aux soins qu'exigent les malades, les vieillards et les enfants; au blanchissage du linge; à la confection ou à l'entretien des articles de vêtement. Les enfants suivent régulièrement les exercices des deux écoles. Les filles secondent les femmes, et se rendent ainsi aptes à être placées dans la localité en qualité de servantes. Les garçons font, en général, dans deux ateliers spéciaux, l'apprentissage des métiers de tailleur ou de cordonnier.

Les locaux d'un Workhouse doivent pourvoir au logement, à la nourriture et aux autres besoins d'une population qui dépasse souvent un millier de personnes. Ils comprennent habituellement une chapelle anglicane, une chapelle catholique dans les localités où affluent les Irlandais, les écoles des filles et des garçons, un hospice de vieillards, des infirmeries distinctes pour les deux sexes, des ateliers d'apprentissage, des bâtiments pour le logement du directeur et des employés, des bureaux de comptabilité et d'administration, un dortoir spécial pour les vagabonds admis à titre temporaire; enfin, dans beaucoup de villes, une infirmerie spéciale pour les

prostituées. Les sexes sont toujours séparés, et l'on ne fait pas exception à cette règle pour les membres d'une même famille. Les médecins chargés des hospices et des infirmeries ne donnent au Workhouse qu'une partie de leur temps, et ils exercent aussi leur art au dehors.

§ VI. Le domicile de secours et la taxe des pauvres.

L'Union n'est pas tenue de recevoir indistinctement tous les pauvres. Chaque Paroisse elle-même a le droit de renvoyer dans leurs Paroisses respectives ceux qui sont étrangers à la localité [1]. On désigne par le nom générique de *settlement* la Paroisse dans laquelle un pauvre a le droit d'être secouru, ou ce qu'on pourrait nommer son domicile de secours. La première loi positive qui ait fixé à ce sujet les anciennes coutumes, paraît avoir été promulguée en 1662 (13 et 14, Car. II, c. 12). Une multitude de lois postérieures ont tenté de régler cette matière difficile. Celle qui a été promulguée en 1864 ne semble pas avoir résolu le problème à la satisfaction générale. Ces lois récentes tendent généralement à restreindre dans des limites de plus en plus étroites le renvoi des pauvres à leur settlement. Le droit aux secours dans un lieu déterminé s'acquiert surtout par deux conditions : par la nais-

[1] L'exercice de ce droit se retrouve dans les communes allemandes. Voir *les Ouvriers européens*, 2e édition, tome VI, chap. I, § 19. Principes adoptés, touchant l'assistance des pauvres par les communes de l'Allemagne méridionale.

sance, ou par une résidence non interrompue de trois années dans les Paroisses d'une même Union. Des prescriptions fort compliquées règlent en outre les droits des veuves, des orphelins, des enfants illégitimes, des malades et des blessés.

La taxe des pauvres est due par tout propriétaire ou locataire d'immeubles situés dans l'Union. Comme les taxes de Paroisse, elle a pour base la rent (55, II) de ces immeubles. La détermination en est faite par l'administration financière du Comté (57, XVII), et elle peut être contrôlée par les Overseers et les Guardians. La répartition de la taxe entre les contribuables de chaque Paroisse est faite par les Overseers [1], conformément aux évaluations consignées dans le registre des Guardians. Ce sont aussi les Overseers qui sont chargés du recouvrement des rôles au domicile des contribuables. Ils sont aidés au besoin dans cette perception par des agents salariés que nomme le Board of guardians. La taxe des pauvres varie dans des proportions énormes selon les localités : dans la plupart des Paroisses, elle reste comprise entre 5 et 15 pour 100 de la rent. La dépense annuelle varie dans les Unions rurales, de 100,000 à 200,000 francs. Elle dépasse 1 million dans les grandes villes manufacturières. A Londres, elle atteint 25 millions. Pendant l'exercice financier de 1856-1857, elle s'est élevée, pour l'Angleterre seule, à 160 millions.

[1] Choisis aujourd'hui par les Magistrates sur une liste dressée par le Vestry de chaque paroisse. (*Cabinet Lawyer*, p. 134.)

§ VII. Les attributions accessoires de l'Union : l'enregistrement des naissances et des décès.

L'Union de paroisses a reçu plusieurs attributions étrangères à l'assistance des pauvres. Au premier rang figurent deux systèmes d'enregistrement : l'un pour les naissances et les décès [1], l'autre pour les mariages. Le Board of guardians exerce le contrôle de ces services. Il les centralise habituellement dans les mains d'un agent salarié dit *Superintendant registrar*. Il institue en outre, selon les convenances propres à chaque localité, un certain nombre de circonscriptions groupant plusieurs Paroisses. Le service de chaque circonscription est confié à deux séries d'agents salariés dits *Registrars*, placés sous la direction du Superintendant. Tous ces agents sont rétribués au moyen d'un impôt spécial, perçu en même temps que la taxe des pauvres par le Board of guardians.

Les parents qui ne font point enregistrer la naissance de leurs enfants n'encourent aucune peine autre que la perte des avantages civils conférés par la constatation légale ; mais les Registrars sont tenus de suppléer autant que possible par l'enquête directe au défaut de déclaration. L'enregistrement réclamé par les parents a lieu sans frais dans les quarante-deux jours qui suivent la naissance; plus

[1] Service déjà amélioré, en 1811, par la loi 52, Georg. III, c. 146; réorganisé et centralisé à Londres, dans le *General register office*, en 1836, par la loi 6 et 7 Will. IV, c. 86 ; amendé et complété par beaucoup de lois postérieures.

tard, il est soumis au payement d'une petite somme; après un délai de six mois, il est interdit. Une fausse déclaration entraîne une amende dont le maximum est fixé à 1,250 francs. Les nouveau-nés exposés sur les voies publiques sont enregistrés sur la présentation des Overseers.

La déclaration des décès est indirectement obligatoire; car aucune personne ne peut procéder au service religieux qui précède l'inhumation, ou à l'inhumation elle-même, sans un certificat du Registrar constatant le décès. L'omission de cette formalité entraîne une amende dont le maximum est fixé à 250 francs. Pour les cadavres trouvés hors des habitations, l'enregistrement a lieu sur la déclaration du *Coroner* (57, II). Cet officier public est chargé de l'enquête sur les causes de la mort; il peut délivrer le certificat requis pour l'inhumation.

§ VIII. L'enregistrement et la célébration des mariages.

Les mariages sont enregistrés simultanément par les Registrars distincts des précédents, par les ministres anglicans ou presbytériens (54, II) des églises où les mariages peuvent être légalement accomplis, enfin par les personnes ayant reçu ce mandat de deux autorités centrales, constituées à Londres par les membres de la société des Amis (11, VI) et par les israélites. Les agents chargés de l'enregistrement des mariages conservent leurs registres, contrairement à ce qui a lieu pour les Registrars des naissances et des décès. Le Superintendant registrar inter-

vient, en outre, soit de sa personne, soit par des certificats spéciaux, dans les mariages qui ne sont pas célébrés selon les rites de l'Église anglicane ou de l'Église presbytérienne.

Le mariage peut être, selon la volonté des parties appartenant aux Églises officielles, une cérémonie exclusivement religieuse. Pour tous, il peut être un acte exclusivement civil. Enfin il peut aussi recevoir à la fois ces deux caractères. En Angleterre, le mariage civil a une tout autre signification qu'en France. C'est une simple convention faite en présence d'une sorte de notaire ; ce n'est point une solennité accomplie devant un magistrat.

Le mariage religieux peut être célébré, sans intervention de l'autorité civile, selon les rites des deux cultes officiels, sous la garantie des publications de bans. Ces dernières formalités peuvent d'ailleurs être supprimées, lorsque le ministre qui célèbre le mariage y consent, sur la production d'un certificat que délivre le Superintendant registrar d'après les formes suivantes : Les futurs conjoints donnent avis du mariage projeté au Superintendant registrar des localités où ils ont résidé dans les sept jours précédant la demande ; ils y joignent une déclaration écrite constatant qu'il n'y a aucun obstacle légal au mariage ; les futurs âgés de moins de vingt et un ans doivent présenter le consentement de leurs parents. Le certificat est délivré vingt et un jours après l'enregistrement de cet avis, s'il ne s'est produit aucun empêchement.

Le mariage religieux peut également être célébré dans toute église dissidente; mais dans ce cas le certificat précité est toujours nécessaire. La cérémonie doit avoir lieu, portes ouvertes, de huit heures à midi, en présence du Registrar de la localité où demeure l'un des conjoints, et de deux témoins dignes de foi; les futurs conjoints doivent en outre déclarer, en présence de ces derniers, qu'il n'y a aucun obstacle légal au mariage, et qu'ils se prennent l'un l'autre pour époux.

La déclaration du mariage civil est reçue, après la délivrance du certificat, portes ouvertes, de huit heures à midi, à l'office du Superintendant registrar, en présence de cet officier, du Registrar de la localité et de deux témoins.

§ IX. La conservation des registres de l'état civil.

Les divers agents préposés à l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès doivent envoyer quatre fois par an un extrait authentique des trois séries d'informations au Superintendant registrar. Celui-ci conserve les registres ou les copies de registres que lui envoient les diverses classes d'agents; il dresse chaque trimestre un rapport sur les faits recueillis dans toute l'étendue de l'Union. Il y joint, avec l'aide des Registrars, du médecin attaché au Workhouse, et avec le concours bienveillant des médecins libres de la contrée, des détails précieux sur les causes des décès, et en général sur l'hygiène publique, les maladies régnantes et

les épidémies. Revu par le Board of guardians, ce rapport est adressé au bureau central de Londres dit *General register office*. Ce dernier, comme toutes les administrations analogues, contrôle les services locaux, et peut au besoin révoquer les agents qui ne rempliraient pas convenablement leur devoir. Il soumet chaque année au Parlement un rapport offrant le résumé de tous les faits constatés pour l'ensemble du Royaume-Uni.

§ X. Le service de la vaccine.

Le gouvernement anglais tend aujourd'hui à conférer à l'Union, dans l'intérêt de l'ordre public, de l'hygiène et de la salubrité, diverses autres attributions étrangères à sa mission principale. Par mesure de simplification, il oblige les localités à pourvoir, avec le produit de la taxe des pauvres, aux dépenses de ces services accessoires.

C'est ce qui a été fait notamment pour le service de la vaccine. Selon sa méthode ordinaire, le Parlement a d'abord fait un appel indirect aux influences établies ; et ce n'est qu'après en avoir constaté l'impuissance qu'il a eu recours à des procédés plus énergiques. Par une première loi rendue en 1840 (3 et 4, Vict., c. 29), il a tenté de propager l'usage de la vaccine par les moyens dont disposait alors l'autorité publique. En 1841, une loi (4 et 5, Vict., c. 32) a donné à cette pratique une nouvelle impulsion. Elle porte trois dispositions, savoir : que les familles pourront, sur leur demande, être dispensées de con-

tribuer aux frais de ce service ; que les frais mis ainsi à la charge du public seront prélevés sur la taxe des pauvres; que, toutefois, ce genre de secours n'entraînera pas pour les familles assistées l'inscription sur la liste des indigents. En 1853 (16 et 17, Vict., c. 100), la vaccine est devenue obligatoire. En 1858 (21 et 22, Vict., c. 97), le Conseil privé (§ 60) a reçu le pouvoir de favoriser l'application de cette contrainte administrative. Enfin, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 59), une dernière loi a rendu plus facile la répression des résistances individuelles; l'exécution en est confiée aux Magistrates jugeant en petty-session (57, VII).

Ces mesures, d'après les rapports annuels présentés au Parlement sur les déclarations des fonctionnaires spéciaux, seraient encore insuffisantes; et, sous l'influence des idées réglementaires qui prévalent de plus en plus, on tend encore à les aggraver. Dans l'état actuel des choses, les parents ou les tuteurs sont tenus, sous peine d'amende, de faire vacciner les enfants dans les trois mois de la naissance. Les Registrars des naissances et décès enregistrent également les vaccines. Dans l'intérêt de ce service, les Guardians subdivisent le territoire de l'Union en districts spéciaux placés sous la direction d'un médecin auquel ils allouent, selon la distance, 1 fr. 88 c. à 3 fr. 13 c. par enfant vacciné. Ils allouent en outre 0 fr. 30 c. au Registrar. Le produit des amendes est porté aux recettes de la taxe des pauvres. Des indemnités (*fees*) réglées par un tarif,

sont dues aux Registrars par les personnes qui réclament des certificats de vaccine.

Le service de la vaccine est le détail dans lequel le gouvernement central du Royaume-Uni manifeste surtout la tendance qui le porte à intervenir plus qu'autrefois dans les intérêts privés (61, XIV). Cependant des personnes qui ont suivi cette question depuis quinze ans m'assurent que le Parlement est resté fidèle à la tradition anglo-saxonne : qu'il s'est préoccupé, non d'assurer le bien-être individuel, mais de protéger le public contre la contagion propagée par les non-vaccinés. L'erreur, si elle existe, serait, non dans le principe d'intervention, mais dans l'adoption d'une doctrine médicale trop absolue. Ici, comme dans certains cas que j'ai observés sur le Continent, le rôle assigné aux médecins orthodoxes (40, X) tendrait à dépasser les limites tracées par l'intérêt public.

§ XI. Régime financier des services accessoires.

Les fonds de la taxe des pauvres ne sont pas seulement attribués aux enregistrements et à la vaccine ; ils subviennent encore à des dépenses autres que celles de l'assistance, faites dans l'intérêt des Unions ou des Paroisses. A cette catégorie appartiennent certains frais de police ou de procédure devant les petty-sessions. Il faut faire déduction des dépenses relatives à ces derniers services, quand on veut apprécier, d'après les documents officiels, les charges réelles qu'impose au pays l'assistance des pauvres.

CHAPITRE 57

APERÇU DU COMTÉ ANGLAIS

§ I. Les quatre autorités du Comté.

Le Comté est la division territoriale intermédiaire entre la Paroisse et la Province. Il y a en Angleterre et dans le pays de Galles 52 Comtés contenant 14,010,990 hectares, 20,066,224 habitants, 627 Unions et 14,623 Paroisses. Le Comté correspond donc en moyenne à 269,442 hectares, 385,889 habitants, 12 Unions et 281 Paroisses; il offre, comme on voit, une certaine analogie avec le département français, qui correspond en moyenne à 610,168 hectares, 420,022 habitants, 33 cantons et 422 communes.

L'administration du Comté est le foyer où se concentrent les principaux intérêts collectifs des classes rurales. Elle constitue par ce motif une des manifestations les plus caractéristiques de la vie publique de l'Angleterre. Elle est dirigée par quatre autorités, ayant chacune une action propre, et se prêtant un mutuel secours, savoir : le *Sheriff*, le *Lord-lieutenant*, les *Magistrates* réunis en *Quarter-session* et le *Jury*.

§ II. Le Sheriff.

Le Sheriff est le représentant de la reine et le premier magistrat du Comté. Il exerçait autrefois une

juridiction civile qui comprenait les contestations relatives à des sommes moindres que 50 francs. Cette juridiction est tombée en désuétude depuis la création récente des Cours de Comté (*new county courts*), dont il sera question plus loin. Bien que choisi en fait parmi les Magistrates du Comté, le Sheriff ne peut exercer, pendant la durée de son mandat, la juridiction criminelle dévolue à ces derniers.

Il a une haute surveillance sur la police, et il est réputé gardien de la paix du souverain (*Keeper of the queen's peace*). En cette qualité il doit faire incarcérer tous ceux qui troublent l'ordre public, même les Pairs du royaume[1]. Il doit également, s'il y a lieu, défendre le Comté contre les ennemis de l'État; et, à cet effet, il peut requérir toute personne qui est âgée de plus de quinze ans. Il a pour mission d'assurer l'exécution de la loi; en conséquence, il intervient dans la procédure judiciaire; il pourvoit à l'arrestation et à la garde des débiteurs insolvables et des personnes accusées de délits ou de crimes; il prend caution, dresse les deux listes du jury, convoque les jurés, siège dans les cours d'assises à côté des juges, et fait exécuter les arrêts de ces cours. Il nomme l'*Under-sheriff* ou *Deputy-sheriff*, auxiliaire salarié qui remplit en fait la plupart de ses fonctions. Il nomme aussi les autres agents inférieurs de la procédure judiciaire, tels que

[1] Les Pairs du royaume ne sont inviolables qu'en matière civile.

les huissiers (*Bailiffs*), les gardiens de prison (*Gaolers*) et les exécuteurs des hautes œuvres. Il reçoit du Grand chancelier l'ordre écrit (*writ*) enjoignant de procéder aux élections générales ou partielles des membres de la Chambre des communes, il le transmet aux fonctionnaires spéciaux (*Returning officers*) chargés de faire procéder à ces élections, soit dans la partie rurale du Comté, soit dans les *boroughs* (58, I) ou villes incorporées qui ont à élire un représentant; enfin il prépare avec le concours des Paroisses les listes d'électeurs à soumettre aux fonctionnaires (*Revising barristers*) chargés de la revision annuelle. Il intervient encore dans diverses solennités ou réunions publiques: ainsi il préside à l'élection des *Coroners*[1] qui ont pour mission de procéder, avec le concours d'un jury, à des enquêtes sur tous les cas de mort soudaine.

Le Sheriff est choisi parmi les grands propriétaires ruraux du Comté. Cette charge, entièrement gratuite, exige une représentation en rapport avec une situation aussi éminente, et elle est en résumé fort onéreuse. Les personnes en position d'y prétendre sont loin de la rechercher dans tous les cas. Elles ne peuvent toutefois s'y refuser sans encourir une forte amende. La fonction de Sheriff dure seulement

[1] Officiers publics, nommés à vie par les propriétaires de biens freehold (54, XII) (*Freeholders*). Les circonscriptions dans lesquelles chaque coroner exerce sont depuis longtemps déterminées: elles sont au nombre de 228 pour la partie rurale des 52 Comtés, et de 113 pour les Boroughs.

une année, sauf certains cas exceptionnels que le souverain apprécie[1].

Les noms des personnes jugées dignes de remplir ces hautes fonctions sont présentés à la cour de l'Échiquier (*Exchequer court*) par les deux juges qui viennent de faire les circuits d'assises (59, II et III) dans le Comté. Le Grand chancelier, le Chancelier de l'Échiquier et les juges de cette cour se réunissent le jour de la Saint-Martin pour entendre les observations produites par les personnes qui désirent être dispensées de ce service, et pour lesquelles le défaut de fortune est une excuse suffisante. Ils arrêtent ensuite, pour chaque Comté, une liste de trois candidats ; cette liste est présentée, en Conseil privé (60, X), le jour de la Purification, au Souverain, qui tranche la nomination par une sorte de tirage au sort[2]. Une charte spéciale attribue à la cité de Londres le droit de nommer ses Sheriffs.

§ III. Le Lord-lieutenant.

Le Lord-lieutenant a pour mission principale le gouvernement militaire du Comté. Il commande la

[1] Un Sheriff peut être nommé pour une période indéterminée spécifiée par cette formule : *durante bene placito*. En conséquence, sa charge n'expire pas avant que son successeur ne soit nommé. Mais, en règle générale, toute personne qui a rempli les fonctions de Sheriff pendant une année ne peut être appelée à les exercer de nouveau dans les trois années qui suivent, s'il y a dans le Comté d'autres personnes capables. (1, Car. II, c. 4.) = [2] Par l'opération traditionnelle dite *pricking for Sheriffs*, qui consiste à percer avec un poinçon la liste, sans regarder les noms ; le candidat dont le nom est atteint est proclamé Sheriff.

milice (*militia*), recrutée exclusivement dans la localité; il signe les commissions des officiers, sauf celle de l'*Adjutant*, qui doit être signée par le Souverain, et il fixe la durée des exercices annuels. Il nomme les *Deputy-lieutenants*, auxquels il délègue une partie de ses pouvoirs; il accompagne le Souverain visitant le Comté, et il joint alors à son titre principal celui de *Custos rotulorum*. Cette dernière fonction confère à celui qui en est revêtu le premier rang parmi les Magistrates. C'est à ce titre que le Lord-lieutenant propose au Grand chancelier la nomination de ces derniers. Le Lord-lieutenant est toujours l'un des propriétaires ruraux les plus considérables du Comté; ses fonctions sont complètement gratuites; il est nommé à vie par le Souverain.

§ IV. Les Magistrates.

Les *Magistrates*[1], dits aussi *Justices of the peace*, ont un double caractère. En premier lieu ils sont les administrateurs civils du Comté, et en cette qualité ils votent les dépenses, nomment et contrô-

[1] Je répète qu'on ne doit point traduire, comme on l'a fait souvent, cette expression par celle de juges de paix. Les officiers publics ainsi nommés en France n'ont point à intervenir dans l'administration du département; ils ne jugent guère que de petites causes civiles; ils se recrutent dans la classe moyenne, et reçoivent un salaire; à tous ces titres, ils sont presque le contre-pied des *justices of the peace*, qui sont les principaux administrateurs du Comté, jugent les délits et la plupart des crimes, sont choisis dans la classe la plus élevée, et exercent gratuitement leur fonction. On a singulièrement égaré les esprits en appliquant chez nous le même nom à des situations sociales si différentes.

lent les fonctionnaires chargés de la direction des services. En second lieu ils sont investis d'attributions judiciaires fort étendues. Ils répriment notamment les délits et les crimes qui n'entraînent ni la mort, ni la servitude pénale (*penal servitude*) qui remplace, depuis 1857 (20 et 21, Vict., c. 3), la peine de la déportation aux colonies.

Les Magistrates offrent au Comté trois degrés de juridiction. Tantôt ils jugent isolément, et, pour ainsi dire, en permanence, à leur propre domicile. Tantôt, réunis au nombre de deux au moins, ils tiennent, un jour par semaine ou par quinzaine, des audiences dites *petty-sessions,* dans une dizaine de petites villes du Comté. Tantôt enfin, jugeant ensemble et au moins au nombre de deux dans chaque audience, ils tiennent au chef-lieu du Comté les sessions trimestrielles dites *quarter-sessions.*

Les Magistrates sont choisis parmi les propriétaires fonciers possédant au moins 2,500 fr. de revenu en immeubles libres de toute charge[1]. Le nombre n'en est point limité, et s'élève souvent, pour un seul Comté anglais proprement dit, à plus d'une centaine. Ils exercent gratuitement leurs fonctions ; cependant ils peuvent être logés aux frais du Comté pendant la durée des quarter-sessions. Ils se concertent habituellement pour se suppléer au besoin

[1] Ce cens n'est point exigé des Pairs, des membres du Conseil privé, des juges, des sous-secrétaires d'État et des directeurs de collèges dans les universités d'Oxford et de Cambridge. Il ne l'est point non plus des Magistrates exerçant dans les villes incorporées.

l'un l'autre, et pour accomplir leur devoir avec la moindre dépense de temps. C'est pour quelques-uns presque une sinécure ; c'est pour d'autres un travail assidu, allégé toutefois par l'intervention permanente d'agents professionnels convenablement rétribués. Les Magistrates sont, comme je l'ai dit, nommés à vie par le Souverain, sur la proposition du Custos rotulorum ; leur commission est délivrée par le Grand chancelier, revêtue du grand sceau. Ils peuvent être révoqués, s'ils cessent de résider dans le Comté, ou s'ils enfreignent les devoirs généraux que l'opinion, fort rigoureuse sur ce point, impose à un *gentleman*, c'est-à-dire à un homme comme il faut. Ils cessent leurs fonctions à la mort du Souverain, et ils doivent alors recevoir un nouveau mandat de son successeur.

§ V. Les Jurys.

Le Jury, comprenant deux sections dites *grand-jury* et *petty-jury*, est le corps de citoyens chargés de prononcer sur les questions de fait dans les affaires civiles ou criminelles, et sur les mises en jugement dans ces dernières (59, IV et V). Son intervention est considérée en Angleterre comme un des fondements principaux de la constitution. Elle a lieu selon d'anciennes coutumes ayant pour but de constater l'existence des garanties morales qui doivent être exigées de chaque Juré. Ces coutumes ont été coordonnées en 1825 (6, Georg. IV, c. 50), et amendées par plusieurs lois postérieures. Chaque année, au 1er septembre, les Church-wardens et les Overseers

de chaque Paroisse ou de chaque Borough dressent dans la circonscription une liste de toutes les personnes ayant qualité pour servir comme jurés. Cette liste est affichée pendant les trois premiers dimanches du mois à la porte principale de tout édifice consacré au culte, et elle rappelle que les réclamations peuvent être soumises, pendant l'un des sept derniers jours du mois, aux Magistrates jugeant en petty-session. Les listes ainsi préparées, modifiées s'il y a lieu par les Magistrates, sont réunies, par le fonctionnaire dit Clerk of the peace, dans un registre nommé *Juror's book*. Le Sheriff s'aide de ce document pour arrêter définitivement les deux listes (*panels*) nécessaires au service des quarter-sessions et des assises. Des peines sont encourues par ceux des officiers ci-dessus nommés qui négligent de concourir, en ce qui les concerne, à la confection de la double liste.

Les citoyens parmi lesquels on peut seulement choisir les membres du Jury sont âgés de 21 à 60 ans. Ils appartiennent à quatre catégories, savoir : 1° les propriétaires d'immeubles situés dans le Comté, donnant un revenu de 250 francs au moins ; 2° les tenanciers occupant à vie ou avec un bail de 21 ans les immeubles d'un revenu de 500 francs au moins ; 3° les citoyens payant la taxe des pauvres, qui occupent une maison d'un loyer de 750 francs au moins dans le Comté de Middlesex, et de 500 fr. dans le reste de l'Angleterre ; 4° enfin ceux qui habitent des maisons ayant au moins 15 fenêtres. Ces

divers cens sont réduits aux trois cinquièmes pour les habitants du pays de Galles.

Les catégories dispensées de ce service sont : les Pairs du royaume, les membres de la Chambre des communes pendant les sessions, les personnes appartenant à la magistrature, aux clergés, à l'armée, à la flotte militaire et à la plupart des autres services publics; enfin certaines professions privées, telles que celles de médecin, de chirurgien et de pharmacien. Les jurés qui viennent de remplir leurs fonctions en sont dispensés de droit pendant un délai, qui s'étend parfois à quatre ans, mais qui se réduit à deux ans dans la plupart des Comtés. Toutefois pendant cette période ils ne peuvent se refuser à faire partie d'une cour autre que celle où ils ont déjà siégé.

§ VI. Les principaux services du Comté.

Pour la description des principaux services du Comté, je suivrai à peu près le classement établi par les budgets locaux[1].

[1] Les dépenses des 52 Comtés anglais et gallois restent depuis longtemps à peu près invariables. En 1859 elles se sont élevées en nombres ronds à 45,716,000 fr. Elles sont réparties entre les divers services ainsi que l'indique le tableau suivant :

Répression des crimes et délits.	2,627,000 fr.
Police rurale et service des coroners	15,307,000
Service des prisons et transport des prisonniers.	8,566,000
Service des asiles d'aliénés	4,731,000
Vérification des poids et mesures	332,000
Service des ponts et routes	1,193,000
Administration générale ; dépenses diverses . .	1,628,000
Intérêt et amortissement de la dette.	5,085,000
Service de la trésorerie ; impôts et payements. .	6,247,000
TOTAL. . . .	45,716,000 fr.

Conformément à la coutume anglo-saxonne, et selon la règle suivie par les autres subdivisions du gouvernement local, le Comté anglais exerce seulement les attributions qui ne sauraient être remplies par les particuliers. Au nombre des principaux services, j'ai surtout à mentionner : la répression des crimes et délits ; la police rurale et le service des Coroners ; le service des prisons, le service des asiles d'aliénés ; la vérification des poids et mesures ; le service des ponts et routes ; l'administration générale et diverses dépenses fort inférieures à celles qui se rapportent aux services précédents ; enfin les services financiers de la dette, de la perception des impôts et du payement des dépenses.

§ VII. La répression des délits et des crimes.

La répression des délits et des crimes offre, comme je l'ai indiqué, dans le Comté proprement dit, trois juridictions principales en rapport avec la gravité des offenses.

Chaque Magistrate est en droit de faire incarcérer, sur un ordre signé de sa main, les personnes qui troublent la paix publique. Toutefois il agit dans ce cas sous sa responsabilité personnelle, et il doit respecter les garanties générales acquises à cet égard à tous les citoyens[1]. Les Magistrates peuvent égale-

[1] L'une des principales garanties se trouve dans la loi dite *Habeas corpus act*, qui confère à chaque citoyen emprisonné le droit d'obtenir un mandat dit Writ of Habeas corpus. En vertu de cette loi, le citoyen incarcéré doit être entendu publiquement,

ment juger seuls les cas de vagabondage et d'ivrognerie, et en général les menus délits entraînant une amende de quelques francs ou un emprisonnement de quelques jours.

Les Magistrates, réunis en petty-session, jugent les contestations entre patrons et ouvriers, les délits pour lesquels les peines restent inférieures à l'amende de 125 francs et à l'emprisonnement de six mois. Ils prononcent, sauf l'appel aux quarter-sessions, sur les oppositions que les contribuables élèvent contre les impôts de la Paroisse et de l'Union, ou contre la confection des listes du Jury. Ils examinent avec une sollicitude spéciale les réclamations présentées par les filles-mères contre leurs séducteurs, et ils imposent, s'il y a lieu, à ces derniers la charge d'une pension alimentaire, sans préjudice des dédommagements qui peuvent être alloués par les juridictions supérieures. Enfin les Magistrates autorisent provisoirement le transfert des licences pour débits de

dans un bref délai, devant une cour de justice, qui le met immédiatement en liberté avec ou sans caution s'il n'y a pas de motifs suffisants pour maintenir l'emprisonnement. Cette loi, rendue en 1641 (16, Car. Ier, c. 10) et amendée en 1679 (31, Car. II, c. 2), s'appliquait d'abord exclusivement aux personnes prévenues de crimes. En 1816 (56, Georg. III, c. 100), la même garantie a été étendue à toutes les autres causes d'arrestation ; elle a donné à tous les juges du Royaume-Uni le pouvoir d'émettre les Writs of Habeas corpus. Les effets de cette loi peuvent être suspendus aux époques d'agitation politique : dans ce cas les prisonniers ne sont plus admis à donner caution, et peuvent n'être ni jugés ni relâchés; mais ils conservent tout recours, selon les règles du droit commun, contre le magistrat qui les aurait indûment incarcérés.

boissons (*alehouses*), dans l'intervalle des sessions spéciales consacrées à ce genre d'affaires.

Les Magistrates constitués en quarter-session jugent seuls les délits ou les crimes punis par des amendes inférieures à 250 francs et par un emprisonnement au-dessous de deux ans. Assistés par le Jury, ils jugent les crimes plus graves qui ne sont punis ni par la mort ni par la servitude pénale ; et la procédure suivie dans ce dernier cas se rapproche beaucoup de celle qui sera décrite plus loin pour les cours d'assises (59, V). Les Magistrates font à huis clos l'instruction des affaires ; mais ils jugent toujours en présence du public. Conformément à la loi de 1830 (11, Georg. IV, et 1, Will. IV, c. 70), les quarter-sessions doivent être tenues dans la première semaine qui suit les 11 octobre, 28 décembre, 31 mars et 24 juin. Cependant, par une loi de 1835 (4 et 5, Will. IV, c. 47), les Magistrates sont autorisés à éviter la coïncidence de leur session d'avril avec la session des cours d'assises ; et, en conséquence, ils peuvent dans ce cas choisir une époque plus à leur convenance entre le 7 mars et le 22 avril.

La haute administration de toutes les affaires où les Magistrates interviennent en quarter-session, est confiée à un fonctionnaire supérieur salarié, dit *Clerk of the peace*, assisté d'autres agents. Enfin le service de bureau et la procédure des petty-sessions sont attribués à des agents établis à proximité des lieux de session. Un agent suffit souvent au service

de deux chefs-lieux de petty-session; parfois même il exerce plusieurs autres fonctions publiques ou privées. J'ai habituellement entendu désigner ces utiles fonctionnaires locaux sous le nom de *Clerk to justices*.

Les Magistrates se réunissent en outre, soit exceptionnellement pour des nécessités accidentelles, soit régulièrement pour certains services déterminés, dans des *special sessions*. Ce dernier cas se présente notamment pour l'octroi annuel des Licences[1], sans lesquelles personne ne peut en Angleterre entre-

[1] La législation compliquée qui règle le service des Licences a pour origine des coutumes fort anciennes. Ces coutumes ont été confirmées ou modifiées par plusieurs lois, notamment en 1794 (35, Georg. III, c. 113). La loi organique actuelle est celle de 1828 (9, Georg. IV, c. 61), complétée par beaucoup de lois postérieures, notamment en 1842 (5 et 6, Vict., c. 44). Elle fixe les formalités, et entre autres celles d'affichage, imposées aux personnes qui veulent obtenir une licence ou en transférer une à un autre titulaire. Elle détermine les contraventions punies par l'amende ou par la fermeture des établissements selon la décision des Magistrates. Elle interdit, d'un autre côté, l'intervention des Magistrates ayant, comme propriétaires d'immeubles ou par toute autre cause, un intérêt à l'octroi ou au rejet des demandes. Elle s'applique, en un mot, à concilier la liberté du commerce avec les motifs d'ordre public qui, même chez les peuples les plus libres, ont toujours conféré aux autorités locales le droit de réglementer, pour la restreindre, la vente des spiritueux. — Les propriétaires ruraux de l'Angleterre attachent une importance extrême au pouvoir qui leur est ainsi attribué, comme Magistrates, de défendre la partie imprévoyante de la population contre les entreprises de spéculateurs peu honorables, plus ou moins secondés par l'administration financière dite *Excise* (60, XVI), laquelle est chargée de percevoir, au profit de l'État, un impôt considérable sur la vente des boissons spiritueuses. (Note de 1864.) — En l'absence d'un contrôle analogue, les cabarets ont pris en France un développement incompatible avec l'ordre public. Ils ont donné lieu, sous le second empire et surtout sous la dictature du 4 septembre 1870, à des désordres inconnus chez les autres peuples civilisés. (Note de 1872.)

prendre le débit des bières et autres boissons spiritueuses. Les dates de ces réunions sont fixées, au choix des Magistrates, du 1er au 10 mars pour les Comtés de Middlesex et de Surrey, et du 28 août au 14 septembre pour le reste de l'Angleterre.

§ VIII. Les Cours du Comté.

La petite juridiction civile qui appartenait autrefois au Sheriff, a été développée et attribuée, par une loi de 1846 (9 et 10, Vict., c. 95), à une administration (*County Court department*) centralisée à Londres sous la haute direction du Grand chancelier. Cependant le personnel de ce service se rattache par des liens intimes aux Comtés; et ceux-ci d'ailleurs supportent les frais relatifs aux locaux de ces cours de justice. Il semble donc opportun de mentionner ces nouvelles institutions à la suite de celles que je viens de décrire.

Les *New County Courts* jugent les affaires civiles dans lesquelles les valeurs en litige n'excèdent pas 1,250 francs. Cette juridiction est limitée aux actions pour dettes et dommages. Elle ne s'étend point à celles qui concernent les titres de propriétés foncières, les donations, les testaments, les contrats de mariage, les successions, les concessions de l'État, la diffamation, la séduction et les promesses de mariage. Cependant les actions pour dettes et dommages, quelle qu'en soit l'importance, peuvent être jugées par ces cours, si les deux parties s'accordent sur le

choix de cette juridiction. Les plaideurs peuvent faire appel aux cours supérieures de Londres (59, II et III), des décisions rendues par les cours du Comté. Toutefois, dans la plupart des cas, ils ont le bon sens d'accepter ces décisions.

En vertu d'une loi de 1864 (28 et 29, Vict., c. 99), les *New County Courts* exercent une juridiction d'équité analogue à celle de la Haute cour de Chancellerie (59, II). Cependant cette juridiction s'applique seulement aux causes où le litige ne dépasse pas 1,250 fr. Les deux parties ont toujours le droit d'appeler du jugement à l'un des *Vice-Chancellors*.

Le domicile du défendeur détermine la cour de Comté où le procès doit être jugé. Les juges apprécient à la fois les questions de droit et de fait ; mais les dernières peuvent être soumises à un jury, si la demande en est formée par les parties. La loi organique a fixé à 60 le nombre des juges et des circonscriptions judiciaires ; mais une loi de 1858 (21 et 22, Vict., c. 74), tout en maintenant ce nombre de juges, a conféré au Grand chancelier le pouvoir de modifier le nombre ou les limites des circonscriptions, d'attacher au besoin deux juges à l'une d'elles, et en général de faire les règlements propres à améliorer les détails du service. Ces juges touchent un traitement annuel de 30,000 fr. Ils habitent ordinairement, dans la circonscription de leur cour, des résidences rurales. Ils sont assistés par trois fonctionnaires principaux : un trésorier (*Treasurer*), un greffier (*Registrar*), et un agent, dit *High bailiff*, chargé

de la police des audiences. A ces fonctionnaires se trouve adjoint un nombre d'aides en rapport avec l'importance de la juridiction. Ces juges ne siègent en permanence qu'à Manchester et dans cinq subdivisions de Londres. Partout ailleurs ils se transportent successivement dans les diverses localités, de manière à siéger douze fois par an dans les villes principales, et six fois seulement dans les autres. Les 54 juges qui se transportent ainsi ont à desservir en tout 323 villes à douze sessions, et 188 villes à six sessions. Ils reçoivent, indépendamment de leur traitement fixe, des indemnités de voyage.

§ IX. La police rurale.

L'administration de la police rurale est depuis un temps immémorial, attribuée par la coutume au Comté. Elle a été revisée par une loi de 1839 (2 et 3, Vict., c. 93), qui a été successivement amendée en 1840 (3 et 4, Vict., c. 88), en 1856 (19 et 20, Vict., c. 69), et en 1859 (22 et 23, Vict., c. 32). Les Magistrates en quarter-session choisissent parmi eux les membres qui doivent former le comité de police (*police committee*) chargé de la surveillance et de la direction supérieure du service. Ils nomment le *Chief constable*, qui en centralise toutes les affaires, et qui a tout le personnel sous ses ordres immédiats. Ils nomment également, sur la proposition de ce dernier, trois classes principales d'agents, savoir : les *Superintendants*, qui centralisent habituellement le

service dans les circonscriptions de petty-session; les *Inspectors,* placés dans de moindres localités sous les ordres des précédents ; enfin les agents inférieurs dits *Constables*. Ces derniers, en ce qui concerne le salaire, sont divisés en trois grades. Ils sont isolément répartis dans les villages, ou groupés par brigades de trois ou quatre hommes dans les bourgs ou les villes de marché. Quelquefois on institue en outre des Constables locaux. Ceux-ci sont rétribués par les localités qui en font la demande ; ils sont nommés par les Magistrates en petty-session, sur la présentation du Chief constable. Sur la demande des particuliers et des entreprises privées, telles que les compagnies de chemins de fer, le Chief constable, avec l'approbation des Magistrates, nomme des Constables dits supplémentaires, qui sont rétribués par ceux qui les emploient.

Les agents de police ont pour unique devoir de maintenir la paix publique. Ils sont spécialement chargés des trois groupes suivants d'attributions : d'empêcher la violation de la loi et d'arrêter les contrevenants; de prêter main-forte aux agents de l'Excise (60, XVI) et des autres administrations publiques; d'exécuter les ordres d'arrestation délivrés par les Coroners et les Magistrates. Dans l'accomplissement de ces devoirs ils peuvent réclamer l'assistance des personnes présentes : celles-ci, sous peine d'amende ou d'emprisonnement, sont tenues de se rendre à l'appel qui leur est fait; et dans la plupart des cas elles tiennent à honneur de remplir

ce devoir. Les agents de police cumulent souvent leur service principal avec d'autres fonctions, notamment avec la surveillance des pauvres et des vagabonds, l'inspection des logements loués en garni, la répression des contraventions et des délits relatifs à la salubrité, et l'inspection des poids et mesures.

On pourvoit habituellement aux frais considérables de ce service au moyen d'une taxe spéciale (*police-rate*), fixée par les Magistrates en quarter-session, perçue et répartie selon les formes suivies pour les autres services du Comté. On distingue, dans la comptabilité de la police, les dépenses et les taxes applicables soit aux diverses localités, soit à l'ensemble du Comté.

§ X. Les prisons.

Chaque Comté entretient au moins une prison (*common gaol*) pour garder les prévenus, es criminels condamnés et les débiteurs insolvables. Il doit entretenir également une maison de correction (*house of correction*) pour recevoir temporairement les vagabonds et les personnes emprisonnées pour des délits ayant peu de gravité. Les réformes considérables dont l'Angleterre a pris l'initiative ont été provoquées, en 1823, par la loi (4, Georg. IV, c. 64) qui a favorisé la reconstruction des édifices. Elles ont été complétées par une multitude de lois postérieures, notamment : en 1824 (5 Georg. IV, c. 85), en 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 38), en 1837 (6 et 7, Will. IV, c. 10), en 1839 (2 et 3, Vict.,

c. 56), en 1842 (5 et 6, Vict., c. 53); enfin plus récemment, pour les jeunes criminels, en 1854 (17 et 18, Vict., c. 8), et pour les prisonniers militaires, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 7).

Ces améliorations incessantes se résument, pour ainsi dire, chaque année, dans le règlement qu'on voit affiché dans toutes les prisons. Elles pourvoient à sept convenances principales, savoir : séparer les diverses catégories de prisonniers, afin de prévenir la corruption provenant du contact; isoler les plus vicieux; accorder aux simples prévenus les égards qui leur sont dus; traiter humainement les condamnés, tout en leur infligeant les peines qu'ils ont encourues; provoquer par l'intervention du clergé leur réforme morale [1]; mettre les prisonniers à l'abri des exactions et de l'oppression des agents préposés à leur garde; enfin étendre cette protection aux prisonnières, en les faisant garder par des personnes de leur sexe.

Les Magistrates exercent sur les prisons une surveillance qui rend plus efficace la mission des inspecteurs spéciaux institués en 1837. Les plus zélés se croient tenus d'aller chaque jour entendre les réclamations des prisonniers. C'est surtout à l'initiative de ces hommes éclairés et animés de l'esprit du christianisme que sont dues les réformes qui ont fait tant

[1] Lorsqu'il y a dans une prison assez d'individus appartenant à une confession religieuse déterminée pour rendre opportune la nomination d'un ecclésiastique appartenant à cette confession, les Magistrates sont autorisés, par une loi récente (26 et 27, Vict., c. 79), à en désigner un et à lui assigner une rémunération.

d'honneur à l'Angleterre, et qui se propagent de plus en plus dans les autres parties du monde. Les Magistrates ont d'ailleurs été parfaitement secondés par des associations privées qui continuent à faire preuve d'un admirable dévouement. En cette matière, comme dans leurs autres attributions, ils ont tout pouvoir pour faire le bien; car ils nomment ou révoquent le personnel et fixent le budget des prisons. Ils n'abusent pas de ce pouvoir, comme pourraient le faire de simples fonctionnaires. Ayant, en qualité de principaux contribuables, à payer la majeure partie des dépenses, ils sont particulièrement intéressés à maintenir dans de justes limites la tendance aux améliorations. Les dépenses relatives aux prisons ne restent pas toutes à la charge du Comté. Celles qui concernent les prisonniers condamnés aux peines les plus graves sont remboursées par l'État. Celles qui concernent les vagabonds sont remboursées par les Paroisses où ces derniers ont leur domicile de secours (56, VI).

Le rôle des prisons dans le système pénal de l'Angleterre a été singulièrement modifié depuis vingt ans. Il a été étendu par les lois qui, en 1847 (10 et 11, Vict., c. 67), en 1853 (16 et 17, Vict., c. 99), et en 1857 (20 et 21, Vict., c. 3), ont substitué à la transportation dans les colonies la servitude pénale. Il a été restreint en 1847 (10 et 11, Vict., c. 82), par la loi dite *Juvenile offenders act*. Cette loi, qui fut complétée en 1850 (13 et 14, Vict., c. 37), a principalement pour objet de con-

jurer les maux que pouvait occasionner la détention préventive des enfants accusés de vols simples. Sous le nouveau régime, les prévenus ayant moins de seize ans peuvent comparaître, suivant une procédure très sommaire, soit devant deux Magistrates en petty-session, soit devant un juge des cours de police (*police courts*) de Londres, ou un juge (*Stipendiary magistrate*) (58, X) de toute autre ville du Royaume-Uni. Ces magistrats sont en droit d'infliger un emprisonnement de trois mois ou une amende de 75 francs. Ils peuvent en outre condamner à la peine du fouet les garçons âgés de quatorze ans au plus. Cependant le délit est jugé selon les formes ordinaires, si l'accusé ou ses parents repoussent cette procédure spéciale.

§ XI. Les asiles d'aliénés.

Les Comtés sont obligés d'entretenir à leurs frais des asiles (*lunatic asylums*) destinés aux aliénés pauvres ou condamnés pour crimes. On a en outre établi à Londres une commission centrale (*general board of commissioners in lunacy*) ayant pour mission de surveiller ces établissements, afin de prévenir les séquestrations et les autres abus dont ce genre d'infirmité a été souvent le prétexte, notamment dans les familles riches. Plus de trente lois ont été rendues sur cette matière depuis quarante ans. Le régime actuel a surtout été fixé par trois lois de 1853 (16 et 17, Vict., c. 70, 126 et 127), lesquelles ont été amendées en 1855 (18 et 19,

Vict., c. 105), en 1856 (19 et 20, Vict., c. 87), en 1860 (23 et 24, Vict., c. 75), et en 1861 (24 et 25, Vict., c. 56). Le Grand chancelier, pour renforcer l'action de l'administration centrale, peut instituer deux hauts fonctionnaires, hommes de loi, dits *Masters in lunacy*, qui reçoivent chacun des appointements de 50,000 francs, avec droit à une pension de retraite. Ces fonctionnaires sont secondés par trois *Visitors*, dont deux sont docteurs en médecine. Le Grand chancelier peut également faire apprécier par un jury les réclamations des aliénés.

Chaque Comté peut se concerter avec d'autres Comtés pour établir en commun un asile d'aliénés; il peut aussi traiter avec des établissements privés. Il paraît toutefois que certains Comtés continuent à disséminer les aliénés dans les Workhouses des Unions; mais dans ce cas ces établissements sont soumis à une inspection spéciale. Les Magistrates dirigent le service, sous la haute surveillance de la commission centrale, et ils instituent chaque année comme auxiliaires des commissions locales de *Visitors*. Chacune de ces dernières commissions est attachée à un asile; elle nomme elle-même son secrétaire ainsi que le trésorier, le chapelain et les autres agents. Les Magistrates en quarter-session peuvent, dans l'intérêt du service des aliénés, acheter des terrains, faire des constructions ou des réparations, et passer des baux. Pour vendre, échanger ou emprunter, ils doivent recourir à l'autorisation du Secrétaire d'État de l'intérieur (60, XIII); ils

doivent aussi soumettre à l'approbation de ce fonctionnaire le plan des constructions.

Une taxe spéciale, votée par les Magistrates en quarter-session, subvient à la fois aux frais du service des aliénés pauvres, et à l'amortissement des emprunts dans un délai inférieur à trente années; les autres frais sont en partie remboursés à l'aide d'allocations (*fees*) prélevées sur le revenu des aliénés non indigents.

§ XII. Les poids et mesures.

Le service des poids et mesures est fondé en Angleterre sur deux principes, l'unité et la vérification permanente. Il est confié à diverses sortes d'agents, sous la direction combinée de l'État et du Comté. L'unité établie comme règle générale dans le royaume dès l'année 1225 (9, Henr. III, c. 25), a été spécialement propagée, dans les temps modernes, par les lois de 1824 (5, Georg. IV, c. 74), de 1825 (6, Georg. IV, c. 12), de 1835 (4 et 5, Will. IV, c. 49), de 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 63), et de 1855 (18 et 19, Vict., c. 72). La vérification chez les commerçants, attribuée depuis longtemps aux Comtés, a été plus expressément réglementée en 1794 (35, Georg. III, c. 102), en 1796 (37, Georg. III, c. 143), en 1814 (55, Georg. III, c. 43) et en 1853 (16 et 17, Vict., c. 79). Sous le régime actuel, les étalons de poids et mesures sont conservés à Londres chez le Contrôleur général de l'Échiquier (60, XV). Des types authentiques sont délivrés

aux Comtés et aux villes qui en font la demande. Les inspecteurs locaux ont la conservation de ces types, et ils s'en servent pour vérifier et poinçonner les instruments employés par les commerçants. Ceux de ces derniers qui se servent d'instruments non poinçonnés sont passibles d'une amende de 125 francs. Les contrats ne sont valables que quand ils ont pour bases les mesures légales. Les grains et autres objets vendus précédemment au boisseau comble, doivent être mesurés ras ou vendus au poids. Depuis 1795, les Magistrates contrôlent le service, et nomment en petty-session les agents locaux. Les frais de personnel et de matériel sont en partie remboursés par la taxe de poinçonnage; le surplus reste à la charge du Comté.

§ XIII. Les grandes routes.

Les grandes routes forment, au point de vue administratif, deux subdivisions principales : les routes à parcours gratuit (*high-ways*), et les routes à péages (*turnpike-roads*). L'État reste, en général, étranger à la direction de ces deux services. On ne trouve au budget que de faibles sommes destinées, soit à la construction de ponts ayant un caractère d'utilité générale, soit à la rétribution de commissaires chargés de favoriser l'établissement des routes dans le pays de Galles, et dans quelques régions montagneuses où l'initiative locale ne suffit pas à cette tâche. Comme je l'ai indiqué ci-dessus (55, III), le service des high-ways est exclusivement dévolu

aux Paroisses. Le Comté y intervient, en vertu d'anciens usages, mais seulement pour la construction et l'entretien des ponts.

En ce qui concerne les turnpike-roads, les autorités du Comté, et notamment les Magistrates en quarter-session, ont à se prononcer sur la déclaration d'utilité publique des projets; mais ils restent étrangers à l'exécution de ces voies. Chaque turnpike-road est instituée par une loi spéciale qui confie à une corporation (*trust*), représentant les bailleurs de fonds, le soin de la construction et de l'exploitation. Chaque loi est un code complet pour la turnpike-road à laquelle elle se rapporte. Elle règle les péages (*tolls*) à percevoir, les exemptions de péages, les obligations des concessionnaires (*trustees*) et des percepteurs (*Toll-collectors*). Elle définit les diverses contraventions (*nuisances*) qui peuvent être commises au détriment des concessionnaires et du public, en ce qui concerne l'usage de la route, et elle détermine les pénalités correspondantes.

La législation des routes est naturellement fixée par l'ensemble de ces lois spéciales; mais, depuis une quarantaine d'années, elle a été résumée dans des lois générales qui sont imposées habituellement aux nouvelles turnpike-roads. La loi organique qui coordonna les décisions antérieures fut rendue en 1822 (3, Georg. IV, c. 126); elle a été amendée et complétée par beaucoup de lois postérieures. Chaque année, par exemple, le Parlement prolonge la durée de certaines dispositions dérogeant à la Coutume :

c'est ainsi qu'il maintient en vigueur beaucoup d'autorisations, qui appliquent à l'entretien des turnpike-roads une partie de l'impôt levé par les Paroisses pour le service de high-ways.

Les exemptions de péage sont fort nombreuses. Elles concernent notamment les catégories suivantes : tous les piétons, les chevaux et les voitures employés au service du souverain et de sa famille; les chevaux et les voitures qui conduisent les personnes au service divin le dimanche (aller et retour), excepté dans un rayon de 8,100 mètres autour de la Bourse de Londres et du palais de Westminster; les chevaux et voitures chargées d'engrais agricoles. Des exceptions analogues s'appliquent aux funérailles, aux ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions, aux agents en exercice de la force publique et de la police, aux personnes se déplaçant (aller et retour) pour les élections, et, depuis 1861 (24 et 25, Vict., c. 126), aux volontaires (*volunteers*); aux animaux et voitures de toutes sortes transportant (aller et retour) les produits agricoles aux marchés; aux animaux et voitures traversant la voie sans y parcourir plus de 91 mètres; aux animaux et voitures allant au travail, au pâturage et à l'abreuvoir ou en revenant, pourvu qu'ils ne parcourent pas sur la route une distance supérieure à 3,200 mètres.

§ XIV. Tendances à la centralisation dans le service des routes.

On remarque en Angleterre une tendance assez marquée à centraliser le service des grandes voies publiques. Dès l'année 1826 (7, Georg. IV, c. 142), une loi a autorisé les concessionnaires des routes de la ville de Londres, au nord de la Tamise, à former avec les membres du Parlement pour Londres, Westminster et le comté de Middlesex, une commission de trente-deux membres, investie de pouvoirs spéciaux pour l'amélioration de la viabilité. Une loi de 1849 (12 et 13, Vict., c. 46) donne les mêmes facilités à toutes les turnpike-roads placées dans des conditions favorables à une réunion. Les concessionnaires administrent en commun les turnpike-roads réunies; mais chacune d'elles conserve son péage et sa loi spéciale.

Un autre essai de ce genre vient d'être tenté, sur une plus grande échelle, par la loi du 29 juillet 1862 (25 et 26, Vict., c. 61). Cette loi, laissant aux localités le pouvoir de conserver le régime actuel, les encourage à concentrer le service. A cet effet, elle autorise les Magistrates réunis au moins au nombre de cinq en quarter-session, à ordonner provisoirement la centralisation de tous les highways du Comté, ou leur réunion en groupes partiels. Le district correspondant à l'un de ces groupes n'est légalement constitué que si deux Magistrates au moins, ayant leur résidence dans cette localité, ont pris part à la décision. Cette organisation provisoire ne devient définitive que par une nouvelle dé-

cision rendue en quarter-session, après l'accomplissement de formalités prescrites par la loi. Un comité spéciale, composé de Way-wardens (55, III) élus par les Paroisses, et des Magistrates de la circonscription représentant le Comté, dirige la construction, l'amélioration et l'entretien des high-ways de chaque district. Il constitue une corporation ayant la personnalité civile. Il nomme ses agents, et les rétribue sur un fonds commun fourni par les Paroisses. Chaque Paroisse contribue en proportion des dépenses qu'elle a faites, pour l'entretien des highways, pendant les trois années précédentes. La spécialité des dépenses par Paroisse est rigoureusement maintenue. Les agents paroissiaux continuent à lever la taxe des routes, et ils en versent le montant dans la caisse du comité.

Le maximum de cette taxe n'excède pas 12 pour 100 de la rent, et chacun des trois appels faits annuellement ne peut excéder le tiers de ce maximum. Cependant un supplément de taxe peut être voté par le Vestry, pourvu que l'assemblée, dûment convoquée, réunisse au moins les trois cinquièmes de ses membres. Comme pour la taxe des pauvres, les poursuites contre les contribuables en retard sont autorisées par deux Magistrates. Les personnes ou les corporations ayant l'obligation d'entretenir à leurs frais certains high-ways faisant partie d'un nouveau district, peuvent s'en racheter par le payement d'une somme fixée au moyen d'une procédure que la loi détermine. Chaque année le budget du dis-

trict, arrêté par le comité, est soumis au Secrétaire d'État de l'intérieur, qui le présente aux deux chambres du Parlement.

§ XV. Administration générale : Quarter-sessions, Clerk of the peace.

L'administration générale du Comté est placée sous la haute direction des Magistrates en quarter-session. Elle est centralisée dans les mains du Clerk of the peace, qui, tout en subissant le contrôle de toutes les personnes influentes du Comté, y jouit en fait d'une haute situation. Ce fonctionnaire dirige avec le concours des chefs spéciaux les services dont il vient d'être question. Il prend soin également de plusieurs services accessoires, au nombre desquels se trouve l'entretien des bâtiments affectés au service des cours du Comté, et à la conservation du matériel de la milice.

§ XVI. La milice et la yeomanry.

Les Coutumes relatives à la milice sont fort anciennes. Elles ont été coordonnées et complétées par deux principales lois organiques, savoir : en 1801 (42, Georg. III, c. 90) et en 1852 (15 et 16, Vict., c. 50). Celles-ci ont été amendées l'une et l'autre par plusieurs lois postérieures. Les plus récentes ont organisé des régiments spéciaux de milice qui ont rendu de grands services, hors du royaume, pendant la guerre de Crimée. Ces régiments ont depuis lors été licenciés; et chaque année le Parlement accorde

des indemnités à une partie des miliciens qui y avaient été incorporés.

Le milice comprend 80,000 hommes d'infanterie; mais elle pourrait être portée à 120,000 hommes dans le cas où il y aurait danger d'invasion. Elle forme en tout 137 régiments, dont 96 en Angleterre, 17 en Écosse et 24 en Irlande. Elle se recrute d'abord par des engagements volontaires de cinq années, au moyen d'une prime qui ne peut excéder 150 fr., et qui est payée en une fois ou par allocations mensuelles de 3 fr. 12 c. Le contingent est fixé par le gouvernement pour chaque Comté, et par les autorités du Comté pour chaque Paroisse. Dans le cas où le contingent d'un Comté ne serait pas complet, on soumettrait à la conscription par voie de tirage au sort les Paroisses dans lesquelles le nombre des engagés volontaires serait insuffisant. Les miliciens n'ont d'ailleurs en temps de paix que des obligations légères. Ils sont simplement tenus d'assister chaque année à des manœuvres dont la durée est fixée en général à vingt-quatre jours. Cependant le Conseil du souverain peut, par décision spéciale, élever cette durée à cinquante-six jours ou la réduire à trois. Le lieu de réunion est fixé par le Conseil, et l'ordre de s'y rendre est adressé à chaque milicien par le Lord-lieutenant ou par l'officier commandant. Sont exempts du service de la milice tous les citoyens âgés de plus de trente-cinq ans, les Pairs du royaume, les professeurs ou maîtres employés à l'enseignement de la jeunesse, et certaines catégories d'étudiants et

de fonctionnaires publics. Le Conseil du souverain détermine l'organisation des régiments et des cadres, les conditions d'âge et de taille, le taux de la prime au-dessous du maximum fixé par la loi, l'époque des manœuvres et les conditions d'admission des officiers. On exige en général que chaque officier possède une propriété immobilière (40, III) située dans une partie quelconque du Royaume-Uni.

La *Yeomanry* est une force de cavalerie qui est analogue à la milice, mais qui ne paraît point avoir un rôle essentiel dans les institutions militaires du pays. La loi organique la plus récente est de 1826 (7, Georg. IV, c. 58); elle paraît tomber en désuétude.

Il en est autrement des volontaires, organisés comme réserve de l'armée par une loi de 1859 (22 et 23, Vict., c. 42). Ces corps prennent aujourd'hui un grand développement sous l'influence des classes dirigeantes, qui ont excité l'opinion publique à augmenter la force défensive du pays, et qui ont provoqué à ce sujet une suite de dispositions législatives. Ainsi deux lois de 1860 (23 et 24, Vict., c. 140) et de 1862 (25 et 26, Vict., c. 41) autorisent les corps des volontaires, constitués en corporation civile (*trust*), à acquérir des terrains pour le tir de la carabine et du canon.

Les volontaires supportent tous les frais de leur armement et de leur équipement. Pour les miliciens, ces frais sont à la charge de l'État. Les locaux né-

cessaires à la conservation du matériel sont fournis par le Comté.

§ XVII. L'administration financière.

L'administration financière complète et résume en quelque sorte tous les services du Comté. Comme celle de l'État, elle est admirablement organisée. Elle est chargée de pourvoir au service de la Dette, et elle fait toutes les opérations de trésorerie qui se rattachent aux dépenses et aux recettes. Sous l'active impulsion des Magistrates, elle se préoccupe sans cesse d'établir l'égale répartition de l'impôt, d'ouvrir aux localités et aux contribuables un recours contre toute imposition inexacte, et en général de prévenir les abus. Elle est dirigée et soigneusement contrôlée par les Magistrates. Ceux-ci centralisent l'action chez le trésorier (*County-treasurer*) [1], l'un des agents les plus importants et les mieux rétribués du Comté. Ils se répartissent la surveillance en s'appuyant sur un comité de trois membres (*Finance-committee*). Les Magistrates consacrent le premier jour de chaque quarter-session à entendre les rapports du Comité et du Trésorier, à arrêter les comptes du trimestre écoulé et les dépenses à faire dans le trimestre qui commence. La somme ainsi votée est recouvrée au moyen d'une taxe (*County-rate*) assise, comme celles de la Paroisse et de l'Union, sur la rent de toutes les valeurs locatives du Comté.

[1] Le County-treasurer est quelquefois secondé ou remplacé par plusieurs trésoriers divisionnaires.

La rent (revenu imposable) de chaque propriété immobilière est déterminée, pour l'assiette de la taxe du Comté et des autres taxes locales, avec des précautions très particulières. Cette évaluation se fait conformément à d'anciens usages, coordonnés par deux lois, en 1738 (12, Georg. II, c. 29) et en 1852 (15 et 16, Vict., c. 81). Les dispositions de ces dernières ont été amendées par diverses lois postérieures, notamment en 1858 (21 et 22, Vict., c. 33).

Les Magistrates en quarter-session nomment un comité d'évaluation spécialement chargé de ce soin. Ce comité est en droit de réclamer des Overseers de chaque Paroisse le tableau du revenu imposable de toutes les propriétés soumises aux taxes du Comté, et il enjoint à ces autorités d'y mentionner la date et le mode de l'évaluation, ainsi que le nom de l'expert.

Ces tableaux, avant d'être adressés au chef-lieu du Comté, sont soumis aux Vestries et aux autres autorités locales, qui y consignent leurs observations et celles des administrés. Le comité d'évaluation, lorsqu'il a reçu ces documents ainsi annotés, entend les réclamations des contribuables. Il contrôle au besoin toutes ces déclarations au moyen d'informations spéciales prises auprès des percepteurs, des constables, et de tous ceux qu'il cite pour les faire déposer sous serment. Il peut infliger des amendes de 500 fr. à tous ceux qui refuseraient de comparaître, et il désigne au besoin de nouveaux experts pour les évaluations dont l'exactitude reste douteuse.

Les frais de ces expertises sont, selon les cas, à la charge de la localité qu'elles concernent, ou des agents locaux dont le travail serait notoirement inexact.

Le comité, chaque fois qu'il adopte une évaluation nouvelle, doit indiquer les motifs du changement, et les notifier au Vestry intéressé. Celui-ci est convoqué dans les vingt et un jours par les Overseers, afin de mettre les contribuables en mesure de produire leurs observations. Le comité tient compte, s'il le juge convenable, des observations adressées ; il statue en ce qui le concerne sur les tableaux d'évaluation, et il adresse son travail, avec toutes les pièces à l'appui, aux Magistrates en quarter-session. Enfin les Magistrates arrêtent définitivement ces tableaux, lorsque des avis insérés dans les journaux de la localité ont mis les intéressés en demeure d'adresser leurs dernières réclamations.

Muni de ces documents, le trésorier dresse un état donnant pour chaque Paroisse, en regard du revenu imposable, le montant total de l'impôt du trimestre prochain, calculé d'après la moyenne applicable au Comté. Le Clerk of the peace transmet cet état aux Overseers ; et ceux-ci procèdent aussitôt au recouvrement des taxes, avec le concours des percepteurs, selon les formes suivies pour le Poor-rate (56, VI). Lorsqu'il s'agit de petites taxes levées pour des objets spéciaux, les Overseers et les Guardians peuvent simplifier le service en les prélevant sur la taxe des pauvres, sauf à établir la compensation à l'im-

position suivante. Les Overseers versent sans délai les sommes perçues chez le Trésorier du Comté. Faute par eux de remplir ce devoir, les Magistrates confient les recouvrements arriérés à des agents spéciaux, et la taxe est, dans ce cas, à titre d'amende, augmentée d'un dixième.

Sur la plainte du trésorier ou du Clerk of the peace, les Magistrates peuvent par un arrêté spécial ordonner la saisie ou la vente, au profit du Comté, des biens de tout agent qui néglige de verser des sommes qu'il a perçues. Pour la taxe du Comté, comme pour les autres taxes locales, les contribuables peuvent en tout temps adresser leurs réclamations aux Magistrates en quarter-session. Un compte annuel des recettes et des dépenses du Comté est présenté par le Trésorier à l'une des quarter-sessions. Un extrait de ce compte est publié dans les journaux de la localité, puis communiqué aux Unions et aux Paroisses, ainsi qu'au Secrétaire d'État de l'intérieur. C'est un des documents que doivent rechercher les personnes qui veulent étudier le gouvernement local de l'Angleterre.

§ XVIII. Excellence du régime financier.

Le régime financier des Comtés et des Paroisses de l'Angleterre me paraît être le vrai modèle à suivre, pour les nations qui veulent acclimater chez elles les libertés locales, et notamment se soustraire au déplorable régime des octrois.

La Belgique s'est inspirée de ce sentiment quand

elle a procédé à la réforme financière de son gouvernement local. Elle a ordonné une enquête qui s'est résumée dans l'excellent ouvrage précédemment cité (53, VIII). L'idée première et l'exécution de ce travail ne sauraient être trop signalées comme exemples aux bureaucraties qui pèsent si lourdement sur toutes les branches de notre vie publique. Le rapport belge a modifié immédiatement les opinions des hommes d'État auxquels il était destiné. Il les a déterminés à faire, dans le régime des octrois, la réforme qui a fait grandir leur pays dans l'estime de l'Europe.

CHAPITRE 58

APERÇU DES BOROUGHS (VILLES INCORPORÉES) ET DES AUTRES AGGLOMÉRATIONS URBAINES OU RURALES DE L'ANGLETERRE

§ I. Organisation et réforme récente des circonscriptions urbaines dites Boroughs.

Depuis un temps immémorial on distingue des Comtés certaines circonscriptions à populations agglomérées. Elles sont constituées, par la Coutume, par les chartes royales et par la loi, en corporations nommées *Boroughs* ou *Cities*, et subdivisées souvent en quartiers nommés *Wards*. Le nom de City est moins commun que celui de Borough : il est employé par les lois modernes sans être défini ; il semble être

habituellement attribué par la Coutume aux villes pourvues de sièges épiscopaux.

Les corporations municipales ont été pendant longtemps régies sans aucun contrôle de l'autorité centrale, et elles ont alors donné lieu à beaucoup d'abus. Ainsi, à une époque peu éloignée, beaucoup de villes administraient sans publicité leurs finances, et elles employaient parfois une partie de leurs revenus à des destinations dépourvues de tout caractère d'utilité publique. La connaissance de ces abus et le spectacle offert par les révolutions de 1830 et 1831 à Paris, à Bruxelles, à Berlin, à Vienne et dans plusieurs autres villes du Continent, éveillèrent la sollicitude du gouvernement anglais sur le régime des villes britanniques. Une enquête fut en conséquence ordonnée ; conduite avec la sincérité qui distingue en Angleterre ce genre de travaux, elle mit en lumière les vices des anciennes corporations, et démontra à tous les partis politiques la nécessité d'une réforme. Celle-ci, après de longues discussions, fut enfin accomplie par la loi du 9 septembre 1835 (5 et 6, Will. IV, c. 76). Cette loi a défini 178 circonscriptions urbaines : elle a constitué, en conservant autant que possible les vieilles traditions, une organisation civile et judiciaire dont tous les détails tranchent avec celle du Comté.

§ II. Distinction et indépendance réciproque des Comtés et des Boroughs.

Les corporations urbaines sont complètement indépendantes du Comté. Ces deux institutions diffèrent surtout en ce que les autorités du Borough ne réunissent point, comme celles du Comté, les attributions judiciaires aux attributions administratives. Elles n'interviennent point non plus, en principe, dans l'assistance des pauvres, la gestion des fondations charitables, l'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, et la propagation de la vaccine. Ce sont les Paroisses urbaines, représentées par les personnes payant la taxe des pauvres, qui y pourvoient sous l'autorité des Unions de paroisses et des comités supérieurs siégeant dans les trois capitales. Cependant toutes les grandes villes, à l'exception de Londres, centralisent, en fait, ce service : en premier lieu, parce que l'Union de Paroisses coïncide généralement avec la circonscription urbaine; et en second lieu, parce que le Board of guardians et le conseil municipal, désignés par des corps électoraux peu différents l'un de l'autre, sont pour la majeure partie composés des mêmes personnes. C'est surtout dans les Unions urbaines que se manifeste la nécessité, ci-dessus signalée (56, IV), d'instituer, indépendamment du Workhouse, des écoles de district pour les enfants pauvres, et des asiles de district pour les vagabonds.



§ III. L'administration civile des Boroughs.

L'administration civile de chaque Borough relève du conseil municipal (*Town-council*), composé d'un président désigné habituellement sous le nom de maire (*Mayor*) [1], des *Aldermen* (anciens) et des simples conseillers municipaux (*Town-counsellors*). Elle est complétée par deux classes de fonctionnaires élus en dehors du conseil : les *Assessors*, chargés du contrôle des listes d'électeurs, de l'assiette et de la recette des taxes ; les *Auditors*, chargés du contrôle de la comptabilité et des dépenses. Sauf le maire, qui est parfois rétribué, ces fonctionnaires interviennent à titre gratuit, et ils confient, en général, les détails du service à des agents salariés choisis par eux. A la tête de ces derniers se trouve un fonctionnaire, nommé *Town-clerk*, qui centralise la direction des affaires de la corporation, comme le Clerk of the peace centralise celles du Comté. Il a souvent, en raison de son salaire et de l'importance de ses attributions, une situation supérieure à celle du principal ministre de l'un des petits États du Continent. Le corps dirigeant tire lui-même son pouvoir de la corporation proprement dite, formée de

[1] La réforme de 1835, selon l'invariable tradition de l'Angleterre, a respecté les anciennes dénominations. Ainsi, à Londres, le président du conseil de la Cité a conservé le titre de *Lord-mayor ;* à Édimbourg et à Glasgow, le maire se nomme encore *Lord-prevost*.

tous les *citoyens communaux* [1] appelés indifféremment *Burgesses* ou *Freemen,* depuis la suppression des privilèges relatifs à l'exercice des professions urbaines.

§ IV. Les listes de Burgesses (citoyens communaux).

La qualité de Burgess est acquise à tous les citoyens majeurs ayant occupé dans l'une des Paroisses du Borough, avant le 31 août de chaque année et pendant la durée entière des deux années précédentes, une maison, un magasin, un comptoir ou une boutique, et ayant pendant le même temps personnellement habité le Borough ou les campagnes voisines dans un rayon de 11,300 mètres, en payant la taxe des pauvres. Cette qualité est refusée aux étrangers et aux personnes qui, dans les douze mois précédant la confection des listes, ont reçu des secours de la Paroisse ou de toute autre corporation charitable. Les Overseers (56, II) dressent chaque année au 1er septembre, dans leur paroisse, une liste des Burgesses, et la tiennent gratuitement pendant quinze jours à la disposition du public. Le Town-clerk, de son côté réunit les listes de tous les Wards, et les expose du 8 au 15 septembre, sur la grande porte ou dans tout autre lieu apparent

[1] Les dénominations de Burgesses et de Freemen correspondent aux *Gemeinde-Bürger* de l'Allemagne occidentale, et aux *Vecinos* de l'Espagne. Elles n'ont point d'équivalent dans la langue française. (*Les Ouvriers européens,* 2e édition, tome III, chap. VIII, § 17.)

de la Maison de ville (*Town-hall*). Les réclamations et les objections que ces listes soulèvent sont communiquées aux intéressés pendant la dernière semaine de septembre. Enfin, après avoir été définitivement arrêtées dans une séance publique tenue du 1er au 15 octobre par le maire et les Assessors, les listes dûment rectifiées sont livrées à l'impression et mises à la disposition du public.

§ V. Conditions requises des fonctionnaires municipaux.

Pour être élu membre du conseil municipal, Auditor ou Assessor, il faut être Burgess, et remplir en outre des conditions qui varient selon l'importance du Borough. Dans les villes ayant quatre quartiers ou plus, il faut posséder un immeuble de 25,000 francs, ou contribuer à la taxe des pauvres pour un loyer de 750 francs ; dans les villes ayant moins de quatre quartiers, posséder un immeuble de 12,500 francs, ou être taxé pour un loyer de 375 fr. Un Burgess perd son droit à être nommé membre du conseil municipal s'il est dans les ordres sacrés, ou s'il a des intérêts privés subordonnés aux décisions de ce conseil. Les Burgesses renouvellent par élection, le 1er novembre, le tiers des membres du conseil ; en sorte que chaque membre ne reste en fonctions que pendant trois ans. Les Burgesses nomment le 1er mars les Auditors et les Assessors. Le 9 novembre les conseillers municipaux nomment le maire et les Aldermen. Les personnes ainsi élues qui refusent d'exercer leur charge peuvent être frappées, savoir :

le maire, d'une amende de 2,500 francs; les autres, d'une amende de 1,250 francs. Le maire et tous les autres dignitaires du Borough sont indéfiniment rééligibles.

§ VI. Les attributions des conseils municipaux.

L'acte de réforme de 1835 attribue aux conseils municipaux le devoir d'administrer la police, les cours de justice, les prisons, la Maison de ville et les autres propriétés de la corporation. Ces attributions ont été singulièrement élargies par des lois postérieures qui tendent de plus en plus à placer le Borough dans des conditions analogues à celles du Comté. Ainsi, deux lois de 1849 (12 et 13, Vict., c. 82) et de 1853 (16 et 17, Vict., c. 79) autorisent les Boroughs à instituer des inspecteurs des poids et mesures, et à créer des asiles d'aliénés : elles les dispensent, par conséquent, de contribuer aux taxes levées dans le Comté pour ces deux services. Aux termes de l'acte de réforme, les Boroughs inspectent le service des compagnies instituées pour exécuter, dans l'intérêt public, le pavage et l'entretien des chaussées, l'éclairage des rues, les distributions d'eau, les ponts, les marchés, les bazars et les abattoirs. Ils peuvent en outre, depuis 1857 (20 et 21, Vict., c. 50), prendre à leur propre compte la direction de ces mêmes services. En vertu de cette loi, il suffit que la transmission de la propriété de ces établissements ait lieu, d'un commun accord, entre les représentants (*Trustees*) de ces compagnies

et le conseil municipal. Conformément à des lois spéciales, qui ont précédé ou suivi l'acte de réforme, les grandes villes ont également le droit d'entreprendre des travaux ou d'acquérir des établissements créés par des compagnies[1].

§ VII. Les corporations spéciales d'arts et métiers.

A côté des corporations municipales se trouvent des corporations spéciales qui administrent une multitude d'établissements fondés par des libéralités particulières. A cette catégorie se rattachent souvent des asiles d'aveugles, d'aliénés et de sourds-muets; des hôpitaux et hospices; des écoles; des bibliothèques et des jardins publics.

On rencontre encore dans quelques Boroughs, notamment à Londres et à Glasgow, la trace des anciennes corporations urbaines d'arts et métiers. Les privilèges exclusifs que ces corporations s'arro-

[1] La ville de Glasgow, par exemple, a dépensé, de 1770 à 1860, une somme de 78 millions de francs pour créer son port et pour porter de 2 à 6 mètres, au moyen de draguage, la profondeur de l'eau dans le bassin inférieur de la Clyde, qui met ce port en communication avec la mer. Pendant le même temps, les revenus annuels provenant surtout des droits perçus sur la navigation dans le port et dans la rivière, ont été portés de 26,000 à 2,450,000 fr. Autorisée par une loi spéciale, la même ville a acquis d'une compagnie, au prix de 30 millions de francs, un établissement hydraulique qui, par une conduite souterraine de 39 kilomètres, amène au-dessus du niveau des plus hautes maisons, et distribue aux habitants une quantité d'eau qui est déjà de 63,000 litres par minute, et peut être augmentée selon les besoins jusqu'à 126,000 litres. La redevance imposée aux habitants équivaut environ à 6 pour 100 de la Rent, et assure déjà à la ville un revenu de 1,800,000 fr.

geaient autrefois sont tombés en désuétude; ils ont même été formellement abrogés par l'acte de réforme de 1835. Cependant l'institution se maintient à la faveur d'une possession indivise de biens, ayant acquis avec le temps une valeur considérable. Le personnel se conserve ou s'étend, soit en vertu du droit d'héritage dévolu par testament, soit par des admissions prononcées à titre de récompense nationale, soit enfin par le payement d'un droit d'entrée en rapport avec la valeur des biens indivis. Les corporations gardent leurs anciennes dénominations, sans qu'il en résulte aucune obligation pour les membres actuels : ainsi, il y a telle corporation de tisserands ou de barbiers qui ne possède plus un seul membre appartenant à ces professions. Ces institutions de l'ancien régime forment un trait curieux du gouvernement local. Elles exercent, au moins indirectement, une certaine influence sur les affaires des Boroughs.

§ VIII. Division de l'administration municipale en comités.

Dans les Boroughs populeux, l'administration municipale proprement dite se subdivise en nombreux comités, voués chacun à une spécialité. Les pouvoirs de ces comités varient beaucoup, selon la délégation qui leur est donnée, et selon les traditions établies de longue date. Dans les villes les mieux administrées, le conseil municipal se borne à revendiquer, pour la forme et dans des cas extraordinaires, l'autorité qui lui appartient. Les comités spéciaux agissent avec

une initiative entière, sous le contrôle réel ou nominal du conseil; mais ils rendent alors un compte annuel de leurs actes dans un rapport imprimé. Le maire est habituellement de droit membre de ces comités, et il leur imprime au besoin une impulsion commune. Les conseils municipaux des Boroughs concessionnaires de certains travaux publics, tels que marchés, abattoirs, ponts, routes et ports, nomment chaque année les commissaires (*Trustees*) chargés de la direction de ces entreprises.

§ IX. Le service financier.

Le service financier des Boroughs est subdivisé entre les comités, qui dressent annuellement leurs budgets et leurs comptes spéciaux. Il est, en outre, centralisé dans un comité spécial de finances, avec le concours d'un trésorier. Le contrôle de l'assiette des taxes, de la recette et de l'emploi des fonds est exercé conjointement par le conseil municipal, par les Assessors et par les Auditors. Les principales dépenses d'un Borough ordinaire sont : l'intérêt et l'amortissement des emprunts; les traitements des fonctionnaires et agents; les frais relatifs à la justice, à la police et à la prison; l'entretien de la Maison de ville et des autres établissements publics; enfin les contributions à certaines charges qui se répartissent entre le Borough et le Comté. Les recettes sont fournies : en premier lieu, par les biens ou les dotations du Borough, et par les taxes spéciales que les intéressés payent pour certains services, tels

que l'éclairage, la distribution de l'eau et l'écoulement des eaux ménagères; en second lieu, par des taxes générales dites *Borough-rates* ou *General-rates,* perçues d'après les rents, selon les formes que j'ai indiquées pour le Comté, l'Union et la Paroisse.

§ X. L'organisation judiciaire.

Sous le rapport de l'organisation judiciaire, les Boroughs présentent trois catégories assez distinctes.

La première comprend les Boroughs du premier ordre, assimilés sous ce rapport aux Comtés, et ayant une organisation aussi complète que ces derniers. Les juges des cours de Westminster (59, III) y tiennent les assises deux ou trois fois par an, selon les localités, avec l'intervention d'un Sheriff. Les quarter-sessions sont tenues par un *Recorder,* magistrat rétribué par le Borough, choisi par le souverain parmi les avocats ayant au moins cinq années d'exercice. Le Recorder est assisté par un agent salarié dit, comme dans le Comté, *Clerk of the peace.* Les petty-sessions sont tenues : soit par des Magistrates non rétribués, désignés, comme ceux des Comtés, mais sans aucune condition de propriété immobilière, parmi les personnes notables résidant au Borough ou dans un rayon de 11,300 mètres; soit par des juges salariés dits *Stipendiary-magistrates,* institués par le souverain sur la proposition du conseil municipal. Dans les deux cas, le service des petty-sessions est centralisé, sous la direction des Magistrates, par un *Clerk to justices* (57, VII). Les

Stipendiary-magistrates ont dans certaines villes une origine assez ancienne; mais leur intervention s'est développée sous l'influence d'une loi de 1858 (21 et 22, Vict., c. 73). Un *Coroner* spécial, nommé par le conseil municipal, complète cette organisation de la justice criminelle. Quant à la justice civile, pour les intérêts inférieurs à 1250 francs, elle est rendue par les juges des cours de Comté (57, VIII) chargés du circuit où se trouve situé le Borough. La ville de Manchester et quelques districts de Londres sont, comme je l'ai déjà fait remarquer, les seules cours où l'un des juges du Comté reste en permanence.

Les Boroughs de la deuxième catégorie ne sont, pour les assises et les quarter-sessions, qu'une dépendance du Comté. Les petty-sessions y sont tenues selon l'une ou l'autre des formes décrites pour la première catégorie. Conformément à d'anciens usages précisés en 1821 (1 et 2, Georg. IV, c. 63), les Magistrates du Comté peuvent y intervenir.

La troisième catégorie des Boroughs rentre complètement, même pour les petty-sessions, dans l'organisation judiciaire du Comté, et elle se trouve à cet égard dans la situation d'un simple district rural.

§ XI. Organisation des communes mixtes, intermédiaires entre les paroisses rurales et les Boroughs.

Indépendamment des Boroughs où tous les habitants sont tenus, par la Coutume et par la loi, de pourvoir aux intérêts communs, il existe en Angle-

terre beaucoup de populations agglomérées qui se trouvent dans une situation différente. Ces agglomérations constituent parfois des villes considérables, dont les habitants restaient placés, jusqu'à ces derniers temps, sous le régime des Paroisses rurales. Elles étaient seulement tenues de contribuer aux dépenses communes de la Paroisse, de l'Union et du Comté. Cependant elles n'étaient pas complètement dépourvues des bienfaits d'une entente commune sur le nivellement, le pavage, l'éclairage, le nettoyage et le drainage des rues, et sur une multitude d'autres intérêts collectifs provenant de la contiguïté des maisons. Des usages locaux, créés par l'accord des tendances privées vers la décence, la propreté et le confort, ont assuré à beaucoup de villes placées dans cette condition une partie des avantages conférés aux Boroughs par le régime de la communauté forcée. Toutefois ces usages autorisent des résistances individuelles que la loi s'applique à vaincre depuis 1848, en conciliant, dans une juste mesure, le droit de propriété et l'intérêt public.

§ XII. **Les deux lois régissant les agglomérations mixtes.**

Deux lois principales, complétées et amendées par une multitude de lois secondaires, ont ouvert pour cette partie de l'administration anglaise une ère vraiment nouvelle.

La première loi, rendue en 1848 (11 et 12, Vict., c. 63), dite « Acte de salubrité publique » (*Public health act*), institue une commission centrale (*Ge-*

neral board of health) qui dirige ces sortes d'améliorations. Le Board of health peut, sauf approbation du Conseil privé (60, X) ou confirmation du Parlement, mettre la loi en vigueur, sur la requête du dixième des contribuables, dans toute localité où les rapports du Registrar-general (56, IX) constatent une mortalité annuelle de 23 pour 1,000. En vertu de cette approbation, on établit des comités locaux de salubrité (*Local boards of health*) qui, dans les Boroughs, se confondent avec le conseil municipal, et qui, ailleurs, sont élus par les contribuables. Les comités de salubrité interviennent dans une foule d'intérêts communs énumérés par la loi. Tels sont : l'écoulement des eaux ménagères et des eaux pluviales; le nivellement, le pavage et le nettoyage des rues; la surveillance ou l'interdiction des établissement ou usages nuisibles au public, les distributions d'eau; l'éclairage public; les abattoirs; les logements en garni au jour ou à la semaine; les caves et les autres dépendances insalubres des maisons; les lieux publics de récréation; les édifices destinés au dépôt temporaire des morts, et les cimetières. Ces mêmes comités ont tous les pouvoirs nécessaires pour accomplir leur mission, notamment : pour acheter, vendre, échanger ou louer des terrains; pour ordonner, asseoir et lever les taxes nécessaires; pour emprunter en donnant ces taxes pour garantie, et pour faire des règlements dans les limites de leurs attributions.

La seconde loi, dite *Local government act*, a été

rendue en 1858 (21 et 22, Vict, c. 98). Elle a coordonné tous les amendements apportés à la première pendant les dix années précédentes. Complétée et amendée elle-même chaque année, elle établit un système général d'administration pour les populations agglomérées. Elle offre deux avantages essentiels : elle dispense les petites localités des frais considérables que celles-ci avaient à supporter, lorsque, voulant pourvoir à un intérêt commun, elles devaient obtenir un acte spécial du Parlement[1]. Elle leur laisse toute liberté pour conserver l'indépendance propre au régime rural, ou pour adopter en tout ou en partie les contraintes du régime urbain.

§ XIII. Application des lois relatives aux communes mixtes.

Ces améliorations au gouvernement local, selon la nature du régime établi, sont obtenues par les décisions de trois sortes d'autorités, savoir : du conseil municipal, dans un Borough; du comité local de salubrité, dans les lieux où ce service a été créé; de la majorité des propriétaires et des contribuables, dans les Paroisses et dans les Unions qui n'ont point institué un comité local. Si d'ailleurs il s'agit d'une circonscription non instituée par la Coutume ou la

[1] Pour obtenir un acte du Parlement autorisant une distribution d'eau ou tout autre établissement d'intérêt public, une ville ne pouvait autrefois dépenser moins de 40,000 fr.; la dépense était plus lourde encore pour un acte d'incorporation. Les lois que je viens de signaler pourvoient suffisamment aux besoins de la majeure partie des populations urbaines ; en sorte que, depuis 1835, trois villes seulement ont été élevées au rang de Borough.

loi, c'est-à-dire sortant du cadre des Boroughs, des Unions et des Paroisses, le Secrétaire d'État de l'intérieur peut accorder l'autorisation nécessaire, sur le vu d'une pétition signée par la dixième partie des propriétaires et des contribuables.

Comme je viens de le dire, le droit d'appliquer le nouveau régime est conféré aux conseils municipaux et aux comités locaux de salubrité, partout où ces autorités existent. Dans les autres localités, il est attribué à une commission élue par les propriétaires et les locataires ayant les uns et les autres de 1 à 6 voix, selon que la rente de la propriété varie de 1,250 francs à 6,250 francs. Le propriétaire qui occupe lui-même sa propriété a double vote. Ce régime, combiné avec les lois spéciales antérieurement rendues dans l'intérêt de la police et de la salubrité des Paroisses, a parfaitement résolu le problème du gouvernement local, qui consiste à assurer la plus grande somme possible d'avantages naissant de la communauté, avec la moindre somme de contrainte individuelle. Un résumé sommaire donnera une idée des attributions conférées à la commission constituée, sous les quatre formes indiquées ci-dessus, pour les principaux services auxquels il lui appartient de pourvoir.

§ XIV. Les attributions des comités qui administrent les communes mixtes.

La commission locale chargée de l'exécution des deux lois de 1848 et de 1858 a des attributions très

variées. Elle est surtout préposée à l'administration de la voierie; en cette qualité, elle entretient et améliore les voies anciennes. Elle crée en outre les voies publiques nouvelles que le service comporte; mais elle se soumet à l'obligation d'avoir l'assentiment de la majorité des propriétaires et des contribuables[1], d'acquérir de gré à gré les terrains nécessaires, ou d'obtenir du Parlement un acte d'expropriation contre les propriétaires récalcitrants. En ce qui concerne les voies ouvertes par des particuliers, la Commission locale prescrit, et au besoin exécute d'office, tous les travaux nécessaires à la salubrité. Elle établit, avec l'autorisation du Secrétaire d'État de l'intérieur, des parcs et des jardins publics. En se concertant avec les commissaires des routes à péage, elle prend à sa charge l'entretien des portions de route comprises dans la circonscription, et elle en recule les barrières de péage, afin d'assurer à ses administrés les avantages d'une circulation libre et gratuite. Elle prend, sous les réserves ci-dessus rappelées, toutes les décisions relatives aux alignements des habitations et des clôtures. Enfin, au moyen d'une procédure expéditive, elle déclare voies publiques des voies jusque-là privées, s'il n'y a pas opposition de la part des intéressés.

La Commission locale fait également la police de

[1] Le lecteur remarquera que cette condition est toujours implicitement remplie dans le régime local de l'Angleterre, où les autorités sont élues par les contribuables eux-mêmes, habituellement pour une année, et rarement pour un délai supérieur à trois ans.

la voierie : elle garantit, sur les voies publiques, la liberté de circulation, et elle y fait régner la propreté, l'ordre, la décence, et la sécurité. A cet effet, elle entreprend, aux frais de la communauté, les water-closets et autres établissements nécessaires au public; elle exécute, en régie ou avec le concours d'entrepreneurs, le nettoyage des rues; elle distribue, moyennant une légère redevance, les licences dont doivent être pourvus les propriétaires et les cochers de voitures publiques, et elle frappe toutes les catégories de délinquants des pénalités fixées par la loi.

Pour la police des constructions, au point de vue de la sécurité et de la salubrité, la Commission a des pouvoirs fort étendus. Elle fixe par des règlements les conditions à observer; elle contrôle les plans des bâtisses, et ordonne au besoin la démolition de celles qui se trouvent en contravention. Elle surveille surtout la disposition des dépendances insalubres des maisons ; elle prescrit pour ces dépendances des établissements séparés, dans les fabriques où sont admises plus de vingt personnes des deux sexes. Elle ordonne, et au besoin exécute aux frais des propriétaires la construction d'égouts et de drains pour l'écoulement des eaux et des liquides de toutes sortes. Elle inspecte les bâtiments délabrés, et en prescrit, selon le cas, le nettoyage, le blanchissage à la chaux, la consolidation ou la destruction. Elle interdit, sous certaines réserves, l'habitation dans les caves ou dans les lieux souterrains. Elle exerce directement, ou au

moyen d'inspecteurs choisis par elle, cette surveillance; elle peut pénétrer dans les habitations après un avis donné 24 heures à l'avance, ou même sans avis, sauf recours des visités devant les Magistrates, si elle croit devoir écarter cette formalité. Comme pour toutes les attributions qui précèdent ou qui suivent, elle peut infliger aux délinquants des amendes qui atteignent 500 francs, et qui croissent en outre avec la durée de la contravention ou du délit.

Dès l'année 1851, une loi dite *Common lodging houses act* (14 et 15, Vict., c. 28) avait organisé dans les villes manufacturières la surveillance et l'amélioration des logements loués en garni au jour ou à la semaine. Ce service a pris beaucoup d'extension; il est devenu l'une des fonctions habituelles des Commissions locales.

Pour la police des établissements incommodes ou insalubres, la Commission locale a également de grands pouvoirs. Elle interdit au milieu des habitations agglomérées le séjour des porcs et autres animaux domestiques; les dépôt d'os, de peaux et autres matières donnant des émanations malsaines ou désagréables; les abattoirs; les fonderies de suif; les fabriques de savon, de noir animal et de produits chimiques. Elle fait des règlements que doivent observer ceux de ces établissements qu'elle autorise ou qu'elle ne peut interdire. Des inspecteurs nommés par elle veillent à l'exécution de ces règlements : ils visitent régulièrement les lieux suspects, et même les boutiques consacrées à la vente de la viande et

autres denrées servant à la nourriture de l'homme. La commission saisit les objets malsains, falsifiés ou corrompus, pour les soumettre au Magistrate; et, dans le cas où ce dernier approuve la saisie, elle détruit les objets et impose de fortes amendes. Enfin elle construit au besoin des abattoirs : elle les exploite en régie, si elle ne juge pas opportun de les céder à des locataires.

L'éclairage et le guet de nuit peuvent être depuis longtemps établis dans toutes les localités qui déclarent adhérer, moyennant certaines formalités, à la loi de 1830 (11, Georg. IV, et 1, Will. IV, c. 27), amendée par celle de 1834 (3 et 4, Will. IV, c. 90). Depuis une réforme récente, le guet de nuit a été rattaché à la police des Comtés. Les frais, lorsque le service est organisé en régie, sont recouvrés au moyen d'une taxe, dite *lighting-rate,* qui ne peut excéder 2 et demi pour 100 de la rent; elle est fixée par l'assemblée des contribuables, et est perçue selon les règles adoptées par les autres taxes locales. Les Commissions locales, dès qu'elles sont instituées dans un lieu pourvu d'un tel service, en prennent la direction.

La Commission locale est chargée des distributions d'eau : elle a le pouvoir de traiter avec un entrepreneur, ou de faire elle-même l'entreprise avec l'approbation du Secrétaire d'État de l'intérieur, et elle est autorisée à faire passer les conduites souterraines dans les propriétés non bâties. Elle oblige chaque propriétaire de maison habitée à prendre et à payer

un approvisionnement d'eau en rapport avec le taux de son loyer. La portion de la dépense annuelle qui n'est pas couverte par cette taxe de l'eau (*water-rate*) est prélevée sur le produit de la taxe générale perçue dans la circonscription qui profite de ce service.

Les foires et marchés ne peuvent être tenus dans une localité qu'en vertu d'un usage traditionnel ou par concession du souverain. Les coutumes qui s'y rapportent ont été revues en 1847 (10 et 11, Vict., c. 14). La Commission locale est chargée de la surveillance ou de l'administration du marché, dans le cas où il a été établi aux frais de la communauté. En général, les Magistrates, qui sont consultés au sujet des demandes ayant pour objet d'instituer de nouvelles foires et de nouveaux marchés, sont peu disposés à les accueillir. Ils savent, en effet, que ces innovations profitent surtout aux tavernes et aux autres débits de boissons. Cependant ils savent aussi que les influences électorales pèsent lourdement sur les pouvoirs locaux même inamovibles (57, IV). Ils voient donc avec plaisir que la responsabilité des refus soit rejetée sur les agents du souverain. Je ne saurais trop signaler ce détail comme exemple du bon sens avec lequel les Anglais savent tempérer dans l'application les meilleurs principes (61, IV). On ne peut restreindre plus judicieusement les libertés de la vie privée et les pouvoirs du gouvernement local[1].

[1] Les autorités locales de l'Angleterre repoussent avec la même

La Commission est chargée d'installer et d'administrer les bains et lavoirs publics. Ce service est réglé par une loi de 1846 (9 et 10, Vict., c. 74), amendée par une loi de 1847 (10 et 11, Vict., c. 61), et par plusieurs articles de la loi de même année dite *Towns improvement clauses act* (10 et 11, Vict., c. 34). La Commission a encore dans ses attributions le service des incendies. Elle en conjure les dangers, autant que possible, en soumettant les nouvelles constructions à une surveillance attentive. Elle prend, en ce qui concerne les maisons bâties, toutes les mesures nécessaires pour prévenir et éteindre les feux de cheminée; elle fonde ou améliore à cet effet le service des pompes à incendie. Enfin elle est autorisée à établir les horloges publiques; puis elle est tenue de les garder en bon état d'entretien.

La police des cimetières a été améliorée en 1847 par une loi spéciale (10 et 11, Vict., c. 65), amendée elle-même par celle qui l'année suivante a constitué le service de la salubrité, et par plusieurs lois postérieures. Les Commissions locales, partout où elles s'organisent, sont chargées de cette attribution.

Celles de ces mesures qui relèguent les cimetières

sagesse l'émission des vœux politiques et toute autre immixtion dans les affaires de l'État. Ce principe, qui est le fondement des libertés locales, surtout dans un pays désolé par les révolutions, est trop ignoré chez nous. Ayant fait partie des assemblées qui, de 1855 à 1870, se sont occupées de décentralisation, j'ai constaté que la nécessité de ce principe était encore peu reconnue en France, même par les hommes les plus éclairés. Ceux qui veulent être libres dans leur province sont assez enclins à user de cette liberté pour dominer l'État. (Note de 1872)

loin des villes doivent être condamnées. Il est peu dangereux pour la salubrité, et il est très sain au point de vue moral que les tombeaux restent sous les yeux des vivants.

CHAPITRE 59

APERÇU DES RÉGIMES PROVINCIAUX D'ANGLETERRE, D'ÉCOSSE ET D'IRLANDE

§ I. La diversité des trois constitutions provinciales.

Le gouvernement des Paroisses, des Unions, des Comtés et des Boroughs, est loin d'être le même dans toutes les parties des îles Britanniques : en Écosse il a plus d'individualité et plus d'énergie qu'en Angleterre ; en Irlande règne l'ordre de choses opposé. A ce point de vue, ces trois anciens royaumes offrent des différences non moins prononcées que celles qui se maintiennent entre les grandes provinces de l'Autriche, de la Prusse, de l'Italie et de l'Espagne. Ces différences sont elles-mêmes une conséquence naturelle de la diversité qui existait autrefois entre les coutumes, les mœurs et les lois propres des trois États. Elles s'atténuent peu à peu par le rapprochement des hommes ; cependant elles se révèlent chaque année par les nombreuses lois que le Parlement rédige séparément pour chacune de ces subdivisions.

Le caractère provincial est encore fortement accusé par trois groupes d'institutions, savoir : par trois systèmes judiciaires qui, nonobstant certaines analogies de noms, sont loin d'être identiques; par trois systèmes d'universités qui conservent fermement leurs vieilles traditions; enfin par trois administrations établies à Londres, à Édimbourg et à Dublin, chargées de contrôler les gouvernements locaux, ou de centraliser plusieurs de leurs actes.

Je m'écarterais du but de cet ouvrage en reproduisant pour l'Écosse et l'Irlande, les particularités que je viens d'exposer pour l'Angleterre : je signalerai suffisamment les caractères généraux des trois provinces, en décrivant les services centralisés dans leurs capitales.

§ II. L'Angleterre : l'organisation judiciaire.

La principale institution provinciale de l'Angleterre est celle de la justice. Elle comprend deux sortes de cours : celles qui siègent exclusivement à Londres; celles qui opèrent successivement dans les Comtés et les Boroughs, d'après l'admirable système des circuits.

En tête de la première catégorie se trouve la Cour de Chancellerie (*High court of Chancery*). Dans la hiérarchie des institutions judiciaires, elle ne le cède qu'à la Chambre des pairs (*House of Lords*), qui, en certains cas spéciaux, est la suprême cour d'appel pour l'ensemble du Royaume-Uni. Dans sa juridiction ordinaire, la Cour de Chancellerie juge selon

la Coutume et la loi écrite interprétées par la jurisprudence, certaines affaires concernant les fidéicommissaires (*Trustees*), ayant charge de biens pour diverses personnes, notamment pour les banqueroutiers, les aliénés, les idiots et les établissements charitables. Dans sa juridiction extraordinaire, elle est constituée en cour d'équité : elle juge selon les indications de la conscience et selon l'esprit de la loi, dans le cas où celle-ci ne prononce pas formellement. Elle est présidée par le Grand chancelier, le premier officier judiciaire de l'État, président de la Chambre des pairs, chargé de signer les commissions des Magistrates, tuteur des mineurs et des aliénés, surintendant général des établissements charitables. La cour de Chancellerie comprend en outre 6 magistrats, le *Master of the rolls*, 2 *Lords-justices* et 3 *Vice-chancellors*.

Le comité judiciaire du Conseil privé (60, XI), ayant à sa tête le lord président de ce Conseil, est composé de grands dignitaires et de magistrats des hautes cours. Il juge en appel les causes ecclésiastiques, celles de la marine et des colonies. Il peut, dans des conditions définies par la loi, augmenter la durée des brevets d'invention.

La Cour de l'Échiquier (*Exchequer chamber court*) revise, selon la loi et la Coutume, les jugements des trois hautes cours dont il sera question plus loin, et elle est tenue alors par les juges des deux cours qui n'ont point rendu le jugement attaqué. Elle discute aussi, avant les jugements à rendre par les trois

cours, les questions qui offrent quelque difficulté spéciale, et qui lui sont soumises par les juges.

Parmi les institutions que fait éclore incessamment en Angleterre le désir d'améliorer l'organisation judiciaire et de satisfaire aux besoins de chaque époque, on peut encore citer : une cour d'appel instituée en 1848 (11 et 12, Vict., c. 78), chargée de l'examen de cas réservés de justice criminelle; la cour d'appel en matière de banqueroutes (*Court of bankruptcy*) ; la cour de vérification des testaments (*Court of probate*), qui a été instituée en 1857 (20 et 21, Vict., c. 77), à la place des anciennes cours ecclésiastiques, et qui agit en délivrant des pouvoirs (*letters of administration*) aux exécuteurs testamentaires; la cour des divorces et des causes matrimoniales, instituée en 1857 (20 et 21, Vict., c. 85); la haute cour de l'amirauté, jugeant surtout les questions de prises maritimes, selon la jurisprudence anglaise et le droit des gens; enfin diverses cours ecclésiastiques, et la cour centrale criminelle de Londres, qui remplace les assises dans la Cité de cette grande agglomération urbaine.

§ III. Les trois cours de Westminster et le régime des circuits.

Les trois cours supérieures de la seconde catégorie siègent au palais de Westminster. Elles avaient autrefois des juridictions fort distinctes; mais elles ont toutes aujourd'hui, à quelques nuances près, les mêmes attributions. Chacune de ces cours, dites *Queen's bench, Common pleas* et *Exchequer*, est

composée de cinq juges. Les juges des deux premières sont nommés *Justices*, et leurs présidents *Lord chief justice*. Les juges de la troisième se nomment *Barons of the Exchequer*; le premier juge, nommé *Lord chief baron*, préside en l'absence du Chancelier de l'Échiquier (*Chancellor of the Exchequer*). La juridiction de ces trois cours s'étend à toutes les affaires qui ne sont pas jugées par les cours spéciales indiquées ci-dessus, ou par les nouvelles cours de Comté (57, VIII) : elle embrasse par conséquent les cas les plus nombreux de la haute justice civile et criminelle. Cette organisation donne aux justiciables la garantie, considérée comme indispensable par nos voisins, qui résulte de la concurrence de trois cours égales en rang. Elle n'exige qu'un petit nombre de juges; elle permet par conséquent de toujours trouver des hommes dignes d'occuper ces hautes situations. Fondée sur le système des circuits qui impose de pénibles voyages, elle oblige les juges qui ont perdu l'activité physique à se démettre de leurs fonctions, et elle les soustrait ainsi au déplorable régime des retraites imposées à raison de l'âge. Enfin elle met les services de ces juges éminents à la portée des intérêts locaux. La procédure civile ou criminelle est la même devant les trois cours, et je vais en citer les traits principaux.

§ IV. La procédure civile.

En matière civile, le demandeur (*Plaintiff*) qui réclame une créance, une propriété ou une indem-

nité à titre de dommage, confie sa cause à un *Attorney,* sorte de procureur faisant partie d'une corporation libre, où chacun peut être admis moyennant certaines formalités accomplies devant un officier public. L'Attorney commence l'action en obtenant de l'une des cours de Westminster une citation (*writ of summons*) enjoignant au défendeur (*Defendant*) de comparaître. Ce dernier accepte la citation et la juridiction par un memorandum (*appearance*). Le demandeur fait alors, par écrit, un exposé (*declaration*) de sa cause, au point de vue du fait et du droit, et le défendeur y oppose une réponse (*plea*) également écrite. Ces deux pièces forment le point de départ d'un échange de documents, qui continue jusqu'à ce que, toutes les considérations inutiles étant écartées, les parties puissent mettre en relief les questions de fait ou de droit (*issues in fact or law*) sur lesquelles elles restent en dissentiment. Chaque Attorney dresse enfin, avec les documents ainsi échangés (*pleadings*), un résumé (*brief*) où ces questions sont posées. Il s'adjoint alors un avocat (*Counsel* ou *Barrister*) qui plaide la cause, avec ou sans le concours des témoins, devant une cour d'assises, déterminée selon le cas par le domicile du défendeur ou par certaines circonstances de l'affaire. Le jury ordinaire (*petty-jury*), ou, avec l'accord des deux parties, un jury spécial nommé par le Sheriff, décide les questions de fait. Le juge décide les questions de droit, et rend la sentence. La partie condamnée par un juge de l'une des cours

peut se pourvoir en appel devant l'une des deux autres.

§ V. La procédure criminelle.

En matière criminelle, la procédure diffère surtout de celle de France en ce qu'il n'y a pas de corps spécial d'officiers publics chargés des poursuites. Le souverain désigne pour chaque cas son agent dans le corps des avocats, comme le font les accusés. Les simples avocats (*Barristers*) peuvent défendre un client sans l'autorisation de la couronne. Les avocats qui ont rang de conseillers de la Reine (*Queen's counsels*) sont obligés de demander cette autorisation, qui, du reste, n'est jamais refusée.

Les personnes prévenues de délits ou de crimes ressortissant aux juridictions des Magistrates ou des assises, sont habituellement arrêtées par la police du Comté. Elles comparaissent dans le moindre délai possible, devant un Magistrate qui entend les témoins des faits ayant donné lieu à l'arrestation, et recueille par écrit leurs dépositions. Si après cette enquête, le Magistrate décide que l'accusé sera mis en jugement (*committed for trial*), il délivre au prisonnier une copie de ces dépositions. Cette copie est donnée gratuitement aux accusés politiques. Les autres prévenus sont obligés de la payer à raison de 1 ½ penny (0 fr. 15 c.) par 72 mots.

En cas de doute, le Magistrate remet à huitaine la suite de l'enquête, en maintenant l'incarcération ou en mettant le prévenu en liberté, sauf caution

(*bail*) donnée par deux personnes notables. Si les charges sont insuffisantes, le prévenu est définitivement mis en liberté. Dans le cas contraire, il est immédiatement condamné lorsqu'il s'agit d'un léger délit; ou il est renvoyé, selon la gravité de l'offense, aux quarter-sessions ou aux assises.

Pour les affaires renvoyées aux assises, les dépositions recueillies par le Magistrate sont adressées au bureau des cours de Westminster, qui centralise toutes les affaires du circuit auquel ressortit le Comté où le crime a été commis; puis un officier spécial est chargé de dresser l'acte d'accusation (*indictment*). Lorsque l'époque des assises est arrivée, les juges de circuit accompagnés de leurs officiers, se rendent dans la ville où le crime doit être jugé. Le personnel des deux jurys est aussitôt convoqué par le Sheriff, et l'acte d'accusation est soumis au Grand-jury, composé de 23 personnes, qui décide, à la majorité de 12 voix, si le prévenu doit être mis en liberté ou doit être jugé. Dans ce dernier cas, l'acte d'accusation est lu devant le prévenu, avec mise en demeure (*arraignment*) pour celui-ci de déclarer s'il se reconnaît coupable, ou s'il entend plaider son innocence. Cette alternative s'appelle : *to plead guilty or not guilty*.

Dans le premier cas, l'accusé entend immédiatement sa sentence. Dans le second cas, il comparaît devant le juge assisté de douze membres du petty-jury, désignés en présence de l'accusé et après que celui-ci a exercé son droit de récusation. L'avocat choisi par

la couronne s'occupe alors de soutenir l'accusation, sans jamais perdre de vue les égards dus à l'accusé. Et c'est ici le lieu de remarquer qu'un procès criminel est conduit, en Angleterre, avec des tendances fort différentes de celles qui se montrent dans quelques États du Continent. On n'y soumet jamais l'accusé à ces questions insidieuses qui rappellent à quelques égards les tortures physiques de l'ancien régime. Le juge se préoccupe moins de trouver un coupable que de fournir à un innocent le moyen de se disculper. L'accusé n'a point à prouver qu'il est innocent : c'est à l'accusation d'établir qu'il est coupable. Il n'est point tenu de se défendre; cependant il peut le faire en toute liberté, en appelant au besoin des témoins à décharge. Avant le jour du procès, l'accusé ne subit aucun interrogatoire; mais il peut donner des explications écrites. Pendant le procès, il n'est nullement obligé de répondre aux questions qui lui sont adressées; il peut même, sur l'observation bienveillante du juge, rétracter les déclarations qui le compromettent. L'avocat de la couronne expose d'abord les faits; l'accusé répond, à son choix, avec ou sans le concours d'un avocat. L'avocat de la couronne ne réplique que dans le cas où l'accusé a fait comparaître des témoins, et a introduit par là de nouveaux faits dans la cause. Enfin le juge résume impartialement les faits. Le petty-jury entre alors en délibération; et dès que l'unanimité des opinions s'est produite, il rend le verdict. Lorsque le jury déclare l'accusé coupable, le juge prononce

la peine portée par la loi. Dans beaucoup de cas, le souverain substitue à la peine de mort prononcée par le juge celle de la servitude pénale (57, VII). Les questions de droit difficiles, soulevées dans un procès criminel, sont réservées par le président à la décision de la cour d'appel criminelle. Cette cour siége à époque fixe; elle est composée de juges appartenant aux trois cours de Westminster.

Les assises sont tenues deux fois par an (Londres et le Comté de Middlesex exceptés), dans chacun des six circuits anglais, par deux juges, et, dans chacun des deux circuits gallois, par un seul juge. La procédure des assises est dirigée, sous la surveillance des trois hautes cours, par un officier rétribué, de haut rang, dit *Clerk of assize*[1], aidé par plusieurs autres agents. Parmi ces derniers se placent en première ligne le *Deputy-clerk of assize*, l'*Associate*,

[1] Le mot *Clerk* n'a point d'équivalent dans la hiérarchie administrative de la France, parce qu'il y a un contraste absolu dans le principe des deux administrations (63, XX). On peut constater, en se référant aux chapitres précédents, que ce titre est généralement accordé dans le Comté, l'Union et le Borough, au chef dirigeant un service spécial et limité, avec une autorité complète, en même temps qu'avec une responsabilité indéfinie devant le public, devant ses chefs immédiats, et devant les tribunaux de droit commun, qui le condamnent quand la réclamation est fondée. Un Clerk anglais, par cela même qu'il est responsable, est plus considéré que ne le sont chez nous les chefs de division, les directeurs et les autres agents supérieurs occupant les situations analogues; en sorte que, avec moins d'attributions et en présence de citoyens plus indépendants, l'administration anglaise a plus d'ascendant que les administrations françaises, privées du prestige que peut seule conférer la réunion du pouvoir et de la responsabilité.

le *Clerk of indictments* et le *Clerk of arraigns*. Plusieurs de ces dernières fonctions sont réunies en une seule main pour les circuits où les affaires sont peu nombreuses. Tel est le cas notamment pour les deux circuits gallois.

§ VI. Les administrations centrales à Londres.

En décrivant les institutions du gouvernement local de l'Angleterre, j'ai implicitement défini les principaux services établis à Londres pour les contrôler ou les diriger, et pour en coordonner les résultats. Je n'ai donc qu'à rappeler ici les administrations centrales ayant pour objet les cours de Comté (57, VIII); l'assistance des pauvres; l'enregistrement des mariages, des naissances et des décès; les services de la vaccine, des aliénés, de la police et de la salubrité. On peut encore citer beaucoup de commissions spéciales centralisant à Londres le service de certains contrôles ou de plusieurs réformes, notamment la commission des institutions charitables (*Charity commissioners*), les bureaux d'enregistrement des sociétés de secours mutuels et des sociétés à responsabilité limitée.

§ VII. L'Écosse : l'union des races fondée sur l'autonomie provinciale.

Les institutions provinciales de l'Écosse ressemblent beaucoup à celles d'Angleterre. Les unes, et à leur tête les institutions judiciaires, les corporations municipales et les coutumes locales, ont une origine an-

térieure à l'acte d'union de 1707, et ne sont, à quelques modifications près, qu'un résumé de la tradition nationale. Les autres émanent, pour la plupart, de l'esprit d'amélioration qui anime, surtout depuis 1830, le Parlement britannique. Elles ont été établies par des lois spéciales. Elles ont été adaptées à des mœurs privées, à une organisation religieuse et à des institutions paroissiales fort différentes de celles de l'Angleterre. Enfin la direction de la vie publique appartient en grande partie aux élus des contribuables et des corporations locales, et elle est, en fait, exclusivement confiée à des indigènes. Par ces divers motifs, les institutions écossaises ont une physionomie spéciale, fort apparente pour l'observateur qui vient d'étudier l'Angleterre.

On ne saurait trop constater que cette diversité des institutions administratives n'a compromis en rien l'unité politique des deux anciens royaumes. Loin de là, c'est le résultat inverse qui s'est produit. Les efforts consciencieux faits par le gouvernement central du Royaume-Uni, composé surtout d'agents anglais, pour conserver, dans l'ordre provincial, une vie distincte aux Écossais, ont eu pour résultat d'unir si intimement les deux races que, sur beaucoup de questions nationales, l'Écosse est en quelque sorte plus britannique que l'Angleterre elle-même. Cette expérience offre un utile enseignement, surtout si l'on tient compte des passions qui divisaient encore les deux pays, au moment (1603) où les deux couronnes furent réunies sur la tête de Jacques Ier, et

même un siècle plus tard, lorsque fut accomplie l'union des deux royaumes. Elle réfute les doctrines de cette triste école politique qui en France prétend réduire une grande nation à deux seuls termes, l'individu et l'État. Aucun exemple ne prouve mieux que les nationalités vivaces se forment sans effort, par la réunion de tous les liens qui attachent chaque citoyen à la famille, à la Paroisse, aux circonscriptions locales, et surtout à la Province.

§ VIII. L'acte d'union de 1707.

L'acte d'union de l'Écosse et de l'Angleterre date de 1707 (6, Anne, c. 8). Il se composa d'abord de 25 articles, et il fut complété lors de la réforme parlementaire de 1832 (3 et 4, Will. IV, c. 65). Il se résume surtout dans les dispositions suivantes. Les deux royaumes réunis sous le nom de Grande-Bretagne, ont un seul Parlement. L'Écosse y est représentée par 69 membres. A la Chambre des pairs, elle accrédite 16 membres élus par les descendants des anciens pairs écossais. A la Chambre des communes, elle députe 53 membres élus, savoir : 30 par les 33 Comtés et 23 par les Boroughs. Il y a égalité de droits entre les citoyens des deux royaumes; uniformité dans les poids, mesures et monnaies; identité dans les lois régissant le commerce, la douane et l'excise. L'impôt foncier est levé en Angleterre et en Écosse, dans la proportion de 1,000 à 24. Les souverains, à leur avènement, jurent de maintenir sans altération l'Église presbytérienne et les quatre uni-

versités d'Écosse. Les coutumes, les lois et les institutions municipales de l'Écosse sont conservées; le Parlement peut les modifier en vue de l'intérêt public; mais les droits de propriété [1] et les autres droits privés ne peuvent être modifiés que pour l'utilité évidente du peuple écossais.

§ IX. L'Église presbytérienne.

L'Église presbytérienne domine par le nombre des fidèles chacun des cultes dissidents : elle a seule une existence légale, assurée par les dîmes (*tiends*). Les 1,023 Paroisses de l'Écosse attribuent toutes à leur ministre une habitation (*manse*), et elles lui confient la direction d'une école. Chaque Paroisse, en ce qui touche les intérêts spirituels, est placée sous l'autorité d'un conseil dit ***Kirk-session,*** composé du ministre, des ministres assistants et des ***Elders*** (anciens) élus par les fidèles. L'autorité supérieure, qui remplace les évêques de la hiérarchie anglicane, est le ***Presbytery,*** comprenant le ministre et un Elder de chacune des 10 à 15 Paroisses qui en dépendent. Le Presbytery confère les ordres sacrés, et il exerce sur le culte et sur l'enseignement primaire une haute direction. On peut appeler à une assemblée élue, dite ***Synod,*** des décisions prises par chaque Presbytery de la circonscription. L'appel des décisions de

[1] C'est par suite de cette disposition que les substitutions perpétuelles, abolies par la loi en Angleterre, se maintiennent chez les Écossais (54, VII), qui n'ont point encore déclaré par les voies légales que cette abolition serait pour eux d'une utilité évidente.

chaque Synod a lieu devant une assemblée générale. Il existe, en Écosse, 16 Synods et 84 Presbyteries.

Les cultes dissidents sont pratiqués librement comme dans le reste du Royaume-Uni. Ils réunissent dans leur ensemble un personnel plus nombreux que celui de l'Église officielle. En 1842 un nombre considérable de fidèles s'est séparé de cette dernière. Le nouveau groupe, renonçant à tout prélèvement sur la dîme, s'est constitué sous le nom d'Église libre d'Écosse. Loin d'affaiblir les croyances, ces luttes intestines donnent au sentiment religieux une élévation et une énergie, dont on ne saurait se faire aucune idée chez les peuples où se perpétuent, avec les religions d'État, les anciennes traditions d'intolérance.

§ X. Les institutions de la vie privée.

Les Écossais fondent, comme les Anglais, l'ordre civil sur l'usage intelligent de la Liberté testamentaire; ils trouvent dans la fécondité des mariages le moyen de conserver les bonnes traditions du travail chez les familles urbaines, et les habitudes de résidence permanente chez les familles rurales. La coutume écossaise relève beaucoup, et plus encore que ne le fait la coutume anglaise, la condition du fermier. Elle assimile un bail à une propriété immobilière, et elle l'attribue par conséquent, dans le régime *ab intestat* (54, V), à l'aîné des enfants. Plusieurs grandes propriétés des montagnes et des îles restent soumises à la Conservation forcée (19, I),

avec substitution perpétuelle à l'aîné des mâles. Ailleurs, et surtout dans la Basse-Écosse, le régime anglais prévaut habituellement avec ses excellentes races de fermiers et ses admirables exemples de grande et de moyenne culture. Les manufacturiers et les négociants de la Clyde et du Forth trouvent dans leurs abondantes mines de fer et de houille les moyens matériels de prospérité qui enrichissent l'Angleterre. Ils soutiennent une concurrence salutaire contre leurs émules du midi, et ils ouvrent incessamment de nouveaux marchés au commerce britannique. Ils semblent avoir adopté avant les Anglais le régime des engagements momentanés dans leur ateliers de travail. Dès le milieu du XVIIIe siècle, ils offraient à leur compatriote Adam Smith la déplorable pratique que celui-ci érigea en une doctrine, qui est devenue « la loi de l'offre et de la demande ». Comme les Anglais, ils se sont laissé envahir par le fléau du paupérisme. En attendant la guérison, ils commencent à le combattre par les mêmes moyens (37, VIII) : ils ont recours au palliatif de l'assistance forcée. Les régimes du travail et de l'association ont, comme en Angleterre, pour base essentielle la liberté. L'instruction primaire, solidement assise sur le culte officiel ou les cultes dissidents, est partout libéralement dotée par les familles. Elle est d'ailleurs mise à la portée de tous les pauvres par la sollicitude des Kirk-sessions et des corporations municipales. L'instruction supérieure, confiée à des établissements privés, a pour couronnement les quatre universités libres d'É-

dimbourg, de Glasgow, de Saint-Andrew et d'Aberdeen.

§ XI. Le gouvernement local.

L'administration locale est confiée à des fonctionnaires qui, avec des noms plus ou moins analogues à ceux des fonctionnaires anglais, ont des attributions assez différentes. On retrouve encore ici le Lord-lieutenant, le Sheriff et les Magistrates, mais les fonctions administratives que ces derniers exercent en Angleterre sont attribuées en Écosse à des commissaires civils spéciaux. Ceux-ci, dits Commissaires des subsides (*Commissioners of supply*), comprennent tous les propriétaires fonciers qui ont 2,500 francs de revenu. L'Écosse est moins portée que l'Angleterre à la centralisation : en présence des tendances imprimées au Parlement britannique par les événements de 1830 et de 1848, elle garde évidemment avec plus de fermeté les habitudes du gouvernement local. Les dispositions libérales de l'acte d'union offrent donc maintenant un moyen de conservation à la vieille constitution de l'Angleterre. Cet exemple ne saurait être trop médité par les grands États, qui, ayant commis la faute de s'annexer certaines provinces jusqu'alors indépendantes, tendraient en outre à les priver de leurs franchises locales.

§ XII. L'assistance des pauvres.

En Écosse, l'assistance obligatoire de certaines catégories de pauvres remonte à une époque déjà

ancienne; elle n'a été formellement généralisée, d'après le principe anglais, qu'en 1845 (8 et 9, Vict., c. 83). Les *Poorhouses* d'Édimbourg, de Glasgow et des districts manufacturiers, offrent la plus grande analogie avec les Workhouses de l'Angleterre; mais les secours à domicile y sont plus libéralement accordés. Dans les districts ruraux éloignés des manufactures, les demandes d'assistance se restreignent maintenant plutôt qu'elles ne se développent.

Le service organisé par la loi de 1845 comprend: 1° une commission centrale siégeant à Édimbourg, dite *Board of supervision for relief of the poor*, composée de 9 personnes, savoir: 3 membres (dont un rétribué) nommés par la Reine; les Sheriffs de 3 Comtés, recevant chacun une indemnité de 2,500 fr.; les deux Lords-provosts (maires) d'Édimbourg et de Glasgow, et le *Lord-advocate* d'Écosse; 2° deux fonctionnaires dits *General-superintendants* payés 7,500 fr. et 10,000 fr., nommés par le Board of supervision, et centralisant la surveillance; 3° enfin, dans chaque Paroisse ou Union de paroisses, une commission dite *Board of managers of the poor*, chargée de distribuer les secours. Cette commission joue à peu près en Écosse le même rôle que le Board of guardians en Angleterre, et elle est élue chaque année par les contribuables. Comme en Angleterre, les électeurs se groupent en six classes, et disposent d'une à six voix, d'après une échelle de Rents correspondant à des différences de 500 francs. Le contribuable qui est en même temps propriétaire et oc-

cupant d'un bien a double vote, sans que le nombre de voix puisse dépasser six. Le nombre des membres à nommer est fixé par le Board of supervision en raison de l'importance de chaque service, et il ne peut excéder un maximum de trente. Pour les paroisses rurales, la Kirk-session désigne en outre six membres dans son propre sein. Pour les villes, cette adjonction est de 4 membres, choisis moitié dans le conseil de ville (*Town-council*) et moitié dans la Kirk-session.

Diverses combinaisons sont adoptées, selon les traditions locales, pour asseoir la taxe des pauvres. Elles reposent principalement sur deux impôts : le premier porte sur les revenus de toute sorte supérieurs à 750 francs; le second, payé moitié par le propriétaire et moitié par le tenancier, porte sur toutes les Rents d'immeubles excédant 500 fr. La taxe des pauvres s'est élevée en Écosse, pendant l'exercice 1856-1857, à 15,690,000 fr.

§ XIII. L'état civil, la justice et l'administration civile.

L'enregistrement des mariages, des naissances et des décès est placé, depuis 1854 (17 et 18, Vict., c. 80), sous l'autorité d'un Registrar-general (56, VII et VIII) établi à Édimbourg. Le service est organisé à peu près sur les mêmes bases qu'en Angleterre.

Une haute cour civile (*Court of session*) composée de 13 juges et une haute cour criminelle de 6 juges (*High court of justiciary*) siègent toutes deux à

Édimbourg. Elles jouent dans le système judiciaire de l'Écosse le même rôle que les trois cours de Westminster dans le système anglais. Comme ces dernières, elles étendent leur action à toutes les localités au moyen du régime des circuits. Les juges des cours inférieures sont : 1o les Sheriffs, magistrats salariés, assistés par de nombreux substituts, et ayant conservé une juridiction assez étendue, plutôt civile que criminelle, qui n'est plus exercée en Angleterre par les magistrats du même nom; 2o les *Bailiffs*, choisis dans le sein des conseils municipaux, qui exercent sur les populations urbaines une petite juridiction criminelle analogue à celle que les Sheriffs exercent dans toute l'étendue du Comté; 3o les Magistrates, dont la juridiction ne s'étend qu'aux menus délits locaux. Les appels sont soumis aux deux cours supérieures d'Édimbourg. On ne peut appeler des décisions de celles-ci qu'à la Chambre des pairs (60, V).

La police du Comté, des Boroughs et des Paroisses est placée sous la direction d'une commission spéciale, composée d'un certain nombre de Commissaires des subsides, du Lord-lieutenant et du Sheriff, ou de leurs substituts. La commission de police nomme les Constables de toutes catégories, et fixe leurs honoraires. L'État accorde une subvention aux Comtés qui veulent bien organiser ce service selon les règles qu'il recommande.

Les prisons, organisées depuis 1839 d'après le système de la séparation des détenus et du travail

obligatoire, sont placées sous la haute direction d'une commission (*General prison board*) siégeant à Édimbourg. Cette commission administre directement la prison centrale de Perth, et elle surveille les autres prisons. Celles-ci sont administrées par des comités locaux que nomment les Commissaires des subsides et les conseils municipaux. Ces comités donnent à beaucoup de gens de bien l'autorité nécessaire pour améliorer la condition physique et morale des détenus, selon les inspirations de l'esprit chrétien, et avec l'efficacité propre à l'initiative individuelle. Aucune institution ne démontre mieux par ses résultats la supériorité du gouvernement local de la Grande-Bretagne sur les institutions analogues des grands États du Continent. Les frais des prisons sont supportés par les Comtés et par les Boroughs. L'État lui-même intervient dans ce service en accordant quelques subventions aux localités.

Le service des ponts et chaussées est plus compliqué en Écosse qu'il ne l'est en Angleterre. Des difficultés spéciales, opposées par un sol plus montagneux et moins peuplé, y rendent sous ce rapport le gouvernement local moins fécond. Les routes créées et entretenues par les Paroisses sont relativement moins étendues. Il en est de même des Turnpike-Roads. Beaucoup de routes, dites *County-roads,* sont entretenues aux frais des Comtés. Enfin des routes, dites *Parliamentary-roads,* ont été créées dans les montagnes, au siècle dernier, par les mêmes motifs qui ont fait établir plus récemment, dans

l'ouest de la France les routes stratégiques; elles sont aujourd'hui entretenues à frais communs par les Comtés et par l'État. L'opinion publique incline en Écosse à centraliser le service des routes paroissiales, et à subvenir à leur entretien au moyen d'une taxe portant sur les animaux de trait.

La milice, fixée à 10,000 hommes pour l'Écosse entière, et la Yeomanry sont placées sous la direction des Lords-lieutenants; elles sont au surplus organisées comme en Angleterre. Il en est de même des autres institutions locales. Ainsi le service des aliénés est mis sous la haute surveillance des membres d'une commission centrale, dits *Commissioners in lunacy*. Le service des poids et mesures est confié à des inspecteurs nommés par les Commissaires des subsides. Enfin la gestion financière est la principale attribution de ces mêmes commissaires : ceux-ci, comme les Magistrates anglais, sont secondés pour ce service par des agents spéciaux.

§ XIV. L'Irlande : l'antagonisme des races entretenu par l'oppression provinciale.

L'histoire de l'Irlande, mieux encore que celle de l'Écosse, prouve que le plus sûr moyen de consommer l'union de deux peuples est d'assurer à tous les citoyens, sans arrière-pensée, une complète égalité de droits politiques, en respectant les coutumes et les mœurs. L'Angleterre, après avoir suivi pendant des siècles une conduite opposée, après avoir

tenté de dompter l'Irlande en la soumettant à une oppression cruelle, n'a réussi qu'à y perpétuer les antipathies nationales. Les haines s'effacent, au contraire, depuis que cette province participe davantage aux bienfaits du droits commun. Elles prendront fin lorsque les derniers vestiges de l'ancienne persécution auront disparu, et notamment lorsque l'organisation ecclésiastique y sera enfin conforme aux lois de la justice [1].

§ XV. L'acte d'union de 1800 et les réformes postérieures.

L'acte d'union arraché au Parlement d'Irlande en 1800, et ratifié la même année par le Parlement de la Grande-Bretagne (30 et 40, Georg. III, c. 67), porte qu'à partir du 1er janvier 1801, les deux îles sont réunies sous le nom de Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, et n'ont désormais qu'un seul Parlement. L'Irlande est représentée à la Chambre

[1] La réforme, dont je signalais en ces termes l'urgence dès l'année 1862, a été proposée en 1868 par le ministère, et adoptée par le Parlement en juillet 1869. Les conditions de cette réforme ont été également honorables pour le gouvernement et pour l'Église catholique. Celle-ci aurait pu, à la rigueur, se croire en droit de réclamer en Irlande une situation privilégiée, analogue à celle que l'Église presbytérienne occupe en Écosse. Elle n'a point émis cette prétention; elle a même refusé de recevoir, à titre de dotation, une part de la dîme. Le nouveau régime comprend trois dispositions principales. L'Église anglicane perd en Irlande le caractère officiel et le droit à la dîme : quelques allocations momentanées sont seules réservées aux titulaires actuels. La totalité de la dîme est désormais affectée à des œuvres de bien public. Tous les cultes sont placés dans des conditions d'égalité : ils trouvent leurs ressources dans les contributions volontaires de leurs adhérents. (Note de 1872.)

des pairs par quatre évêques anglicans[1] pris, à tour de rôle, dans le corps des évêques d'Irlande, et par vingt-huit membres que nomment les descendants des anciens pairs irlandais. Elle est représentée à la Chambre des communes par cent membres, portés à cent cinq par la réforme de 1832 (2 et 3, Will. IV, c. 88 et 89); ces membres sont élus, savoir : soixante-quatre par les Comtés, trente-neuf par les Boroughs, et deux par les Universités.

L'égalité de droits, déjà proclamée sur plusieurs points par l'acte d'union, a été complétée et fécondée par plusieurs réformes ultérieures, notamment : en 1823 et en 1825 (6, Georg. IV, c. 79), par l'unification du système monétaire et du régime commercial; en 1829 (10, Georg. IV, c. 7), par l'émancipation des catholiques, qui a mis fin aux incapacités légales pesant sur la population indigène; plus récemment enfin, par une série de lois rendues de 1848 (11 et 12, Vict, c. 48) à 1860 (23 et 24, Vict., c. 82), en vue de simplifier les formalités qui gênaient la transmission des propriétés hypothéquées. Ces dernières lois ont eu surtout pour effet de favoriser, par l'institution d'une cour spéciale (*Landed estates court*), des améliorations agricoles fondées sur une meilleure organisation de la propriété et des fermages.

[1] Supprimés depuis la réforme de 1869. (Note de 1872.)

§ XVI. Le Vice-roi et les autorités locales.

L'autorité royale est déléguée en Irlande à un vice-roi, qui tient une sorte de cour à Dublin, et qui exerce le pouvoir exécutif. Il ne peut toutefois user du droit de grâce, qui est réservé au souverain. Il ne peut non plus suspendre l'acte d'*Habeas corpus* (57 VII), ou proclamer la loi martiale, sans y être autorisé par le Parlement. Le Vice-roi est assisté d'un *Lord-chancellor,* d'un *Attorney-general,* d'un *Solicitor-general,* et d'un secrétaire en chef, (*Chief-secretary*). Ce dernier haut fonctionnaire est membre de la Chambre des communes; il contrôle l'administration civile de l'Irlande, comme le fait le Secrétaire d'État de l'intérieur pour l'Angleterre et l'Écosse.

Les 32 Comtés, subdivisés en districts dits *Baronies,* comprennent environ 2,400 paroisses. Ils sont dirigés et administrés par des Lords-lieutenants, des Sheriffs, des Magistrates, des grand-jurys, des petty-jurys et des Coroners. Dix Boroughs de premier rang sont pourvus de maires, d'Aldermen, de simples conseillers municipaux, de Recorders et de Stipendiary-magistrates. Ces diverses autorités locales, malgré l'identité des noms, ont souvent des attributions assez différentes de celles qui ont été indiquées pour l'Angleterre. La particularité la plus curieuse qu'il y ait lieu de signaler à ce sujet, est la tradition déjà ancienne qui confère au grand-jury

les pouvoirs administratifs exercés, en Angleterre, par les Magistrates en quarter-session, et, en Écosse, par les Commissioners of supply. La différence est au reste plus nominale que réelle, puisque les trois corps administratifs se trouvent également composés des principaux propriétaires fonciers du Comté.

§ XVII. L'Église anglicane et le catholicisme.

L'Église anglicane, avec sa hiérarchie d'évêques et de chanoines, étend sur toute l'Irlande son culte officiel (54, II), bien que les catholiques forment au moins les trois quarts de la population. Cette Église absorbe cependant, à titre de dotation, la totalité de la dîme levée sur tous les biens immeubles du pays. Un autre abus, supprimé par la réforme de 1833 (3 et 4, Will. IV, c. 37), a longtemps pesé sur l'Irlande : chaque Vestry paroissial, où l'on ne faisait entrer que des anglicans, avait le pouvoir d'imposer la taxe d'église (55, III) à la majorité composée de catholiques[1]. Quand on se reporte par la pensée aux persécutions religieuses qui ailleurs ont fait disparaître tant de cultes, on ne saurait trop admirer le courage avec lequel les catholiques irlandais ont conservé une croyance si nuisible à leurs intérêts temporels. Il est juste de signaler également l'esprit d'équité avec lequel les protestants anglais ont déjà accordé, sans y être

[1] Tous ces abus ont été supprimés en 1869. (Note de 1872.)

absolument contraints par la force, une justice partielle aux opprimés. Jusqu'à ce jour, le clergé catholique ne subsiste que par des subventions volontaires. Tout Irlandais, quelque pauvre qu'il soit, tient à honneur[1] d'y contribuer. Cet exemple semble indiquer le régime qui de nos jours est le plus favorable au maintien des croyances : c'est celui où la religion n'attend rien de l'impôt, où l'aisance du clergé se fonde sur le dévouement des fidèles.

§ XVIII. La vie privée.

La loi inique qui, au commencement du XVIIIe siècle, soumettait les propriétaires catholiques au Partage forcé (20, IV), est depuis longtemps tombée en désuétude. L'ancienne coutume (Gavelkind) qui, dans le régime *ab intestat,* partage également les biens entre les garçons, paraît se restreindre de plus en plus, en sorte que la transmission de la propriété s'opère maintenant selon la coutume dominante de l'Angleterre. L'Irlande a beaucoup souffert de l'absentéisme des propriétaires fonciers, mais trois causes principales atténuent peu à peu ce désordre. La propriété, sous l'influence des réformes indiquées ci-dessus, passe en des mains plus dignes de la posséder. L'attrait de la résidence se trouve accru

[1] J'ai par mon expérience personnelle constaté que le plus sûr moyen qu'un maître puisse employer pour stimuler l'esprit de dévouement chez son serviteur irlandais, est de lui accorder pour ses bons offices une souscription aux frais du culte de son village natal.

par l'apaisement des haines politique. Enfin le régime d'assistance légale, définitivement établi en Irlande, intéresse désormais chaque propriétaire à améliorer la condition physique et morale de la population. La vie rurale se constitue ainsi progressivement sur les mêmes bases qu'en Angleterre et en Écosse. L'exploitation des mines, l'industrie manufacturière et le commerce commencent à mettre en œuvre des éléments de prospérité qui avaient été négligés jusqu'à ce jour. Enfin des subsides de l'État, employés avec intelligence par une commission spéciale (*Commissioners of national education in Ireland*), créent un bon système d'instruction publique. Cette exception aux vrais principes supplée temporairement à l'impuissance de l'initiative individuelle.

§ XIX. L'assistance des pauvres.

En Irlande, le droit à l'assistance n'est pas absolu, et la loi qui le consacre date seulement de 1838 (1 et 2, Vict., c. 56). Cette loi, combinée avec les dispositions qui ont favorisé l'émigration des indigents, a modifié utilement l'assiette de la propriété foncière. Elle a organisé les travaux publics, et elle a réduit dans des proportions considérables le nombre des personnes plongées dans un état habituel de dénuement. Amendé et complété par plusieurs lois postérieures, le service de l'assistance comprend aujourd'hui les trois groupes suivants

d'institutions. Une commission centrale composée de cinq membres siégeant à Dublin, dits *Poor law commissioners*, dirige l'ensemble de la province, et fait des règlements qui deviennent exécutoires après avoir été approuvés par le vice-roi. Des *Unions* sont dirigées par des Boards of guardians; chaque Board est composé habituellement de vingt à trente membres élus dans la circonscription, moitié par les Magistrates les plus imposés, et moitié par les occupants d'immeubles donnant au moins un revenu de 125 francs. Enfin des districts électoraux, plus étendus que les paroisses rurales de l'Angleterre, sont chargés de nommer les Guardians : ces districts, formés en dehors des anciennes divisions administratives, doivent réunir un certain nombre d'électeurs, propriétaires ou tenanciers de biens taxés pour un revenu annuel de 500 francs. Les secours peuvent, selon la décision des Guardians, être donnés à domicile; en fait, ils sont presque exclusivement délivrés dans des Workhouses, organisés à peu près comme ceux d'Angleterre et d'Écosse. Ces secours ne sont obligatoires qu'à l'égard des vieillards, des infirmes, des veuves ayant au moins deux enfants, et des orphelins en bas âge. Les taxes imposées à chaque district électoral sont l'équivalent exact des secours que réclament ses indigents. La taxe fixée par les Guardians est levée par les percepteurs du Comté. Le montant de cette taxe pour l'Irlande a été, pendant l'exercice 1856-1857, de 18,430,000 francs. Dans ce total est

comprise une taxe spéciale, qui ne peut excéder 2,4 pour cent de la Rent, et qui est levée dans certaines localités pour favoriser l'émigration des pauvres.

§ XX. L'état civil, la justice et l'administration civile.

La réforme de l'état civil a été accomplie, pour l'enregistrement des mariages, selon les formes adoptées en Angleterre, et sous la direction d'un bureau central (*Registry of marriages*). Elle paraît être en voie d'exécution pour les naissances et les décès, qui jusqu'à présent avaient été enregistrés par les ministres des différents cultes.

Une cour de Chancellerie composée de sept juges, trois cours de quatre juges dites *Queen's bench, Common pleas* et *Exchequer*, complétées par une cour d'appel dite *Exchequer chamber court*, jouent dans le système judiciaire de l'Irlande le même rôle que les cours du même nom dans le système anglais. Trois cours spéciales dites *Court of bankruptcy and insolvency, High Court of admiralty, Court of probate*, et des cours ecclésiastiques, augmentent cette similitude des deux régimes. La cour des propriétés foncières (*Landed estates court*), dont j'ai déjà parlé, établit seule une différence.

Les affaires civiles et criminelles les plus importantes sont jugées avec le concours du jury et d'un fonctionnaire spécial nommé *Clerk of the crown*, par les douze magistrats des trois hautes cours sié-

geant deux fois par an, en six circuits. Les autres affaires, sans aucune intervention de tribunaux inférieurs, sont jugées par les Magistrates en petty-session ou en quarter-session. Chaque Comté a deux subdivisions dans chacune desquelles les quarter-sessions sont présidées par un magistrat salarié (*Chairman of quarter-sessions*). Ce magistrat, choisi par le vice-roi dans l'ordre des avocats, juge seul, au besoin, certaines affaires civiles ou criminelles de minime importance. Il est toujours assisté d'un fonctionnaire dit Clerk of the peace.

La police est exercée, comme dans le reste du Royaume-Uni, par des agents qui sont nommés Constables, mais qui ont ici une organisation toute spéciale. Ces agents ne sont point clairsemés sur la surface du pays et pourvus de simples baguettes : ils sont complètement armés, et répartis en 1,500 brigades environ, appuyées sur une forte réserve. Ils sont commandés par des inspecteurs relevant d'un inspecteur général. L'administration est concentrée dans les mains d'un receveur central et d'un bureau (*Constabulary office*) établi à Dublin. Tous les frais du service sont à la charge de l'État. Cependant les grand-jurys concourent de plus en plus au maintien de la paix publique : ils commencent à établir dans beaucoup de localités, aux frais des Comtés ou à frais communs avec l'État, des Constables spéciaux.

Le service des ponts et chaussées a une organisation particulière. Les Paroisses n'y interviennent qu'exceptionnellement, et les anciennes Turnpike-

roads ont été rachetées. Les constructions de routes sont faites, en général, à frais communs et par moitié, par les Comtés et par les Baronies. L'entretien des routes et des ponts est habituellement à la charge des Baronies traversées. Les projets de routes, recommandés par les enquêtes locales et appuyés par les plans et les soumissions des entrepreneurs, sont approuvés par les grand-jurys, qui fixent la taxe correspondante et en ordonnent le recouvrement. La haute surveillance du service est exercée par un bureau central (*Board of public works*) établi à Dublin, et par des inspecteurs spéciaux.

Le Grand-jury dirige en outre : le service des prisons, au moyen d'inspecteurs généraux et de commissions locales qu'il institue; le service des aliénés, au moyen de comités locaux; le service des poids et mesures, au moyen des Chiefs-constables préposés aux petty-sessions; enfin l'ensemble du service financier, au moyen du trésorier et des percepteurs locaux. Ces attributions sont fort étendues : elles exigent l'intervention d'un fonctionnaire spécial, Secrétaire du grand-jury, dont l'importance rappelle le Clerk of the peace des Comtés anglais.

CHAPITRE 60

APERÇU DU GOUVERNEMENT CENTRAL DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE

§ I. Les trois éléments du pouvoir souverain.

L'autorité souveraine dont procèdent toutes les institutions que je viens de décrire, comprend trois pouvoirs principaux, savoir : le Roi (ou la Reine), auquel s'applique plus spécialement le nom de Souverain, la Chambre des pairs, et la Chambre des communes. Aucun de ces pouvoirs n'a les attributions nettes que nos Constitutions éphémères ont prétendu formuler. Cependant la Constitution britannique offre deux subdivisions assez apparentes, sinon délimitées, savoir : le pouvoir législatif, exercé concurremment par le Roi et par les deux Chambres assemblées en Parlement ; le pouvoir exécutif, exercé par le Roi assisté de son conseil. En fait, il y a unité de vues dans l'élaboration et dans l'exécution des lois, puisque les conseillers du Souverain ne peuvent remplir leur office que s'ils ont la confiance de la majorité du Parlement. Celui-ci n'est pas lié formellement par une constitution écrite. La déclaration des droits (*Bill of rights*) est le principal monument qui ait en partie ce caractère ; mais il est loin de comprendre tous les éléments essentiels du droit public.

§ II. Le Bill of rights de 1689.

Le Bill of rights (1, Will. and Mary, s. 2, c. 2), promulgué le 22 janvier 1689, mentionne exclusivement les droits qui avaient été contestés avant l'avènement de Guillaume III. Ses principales dispositions peuvent se résumer dans les termes suivants : — « Il est illégal, s'il n'y a point autorisation formelle « du Parlement, de suspendre les lois, de lever « l'impôt, et de créer ou maintenir dans le royaume, « en temps de paix, une armée permanente. — Il « est également illégal soit de poursuivre un sujet « qui a usé du droit de soumettre une pétition au « souverain, soit d'infliger sans jugement des « amendes et des confiscations. — Les citoyens pro- « testants[1] peuvent avoir des armes pour leur dé- « fense, selon leur condition et en se conformant « aux lois. L'élection des membres du Parlement « doit être libre. — La liberté des débats et des « opérations du Parlement ne peut être entravée « ni mise en question par aucune autre autorité. « L'autorité judiciaire ne peut exiger des cautions « excessives, ni infliger des amendes exagérées ou « des pénalités cruelles. — Les jurés doivent être « dûment choisis : ceux qui jugent les cas de haute « trahison doivent être des propriétaires fonciers « indépendants (*freeholders*). — Les Parlements

[1] Et, depuis l'émancipation des catholiques (54, III), tous les citoyens.

« doivent s'assembler fréquemment, pour redresser « les griefs et amender les lois. »

§ III. La prépondérance du Parlement.

La constitution britannique, fondée essentiellement, comme la loi civile, sur la Coutume, se modifie incessamment avec les mœurs et la loi écrite : elle se résume, à vrai dire, dans la prépondérance du Parlement, appuyée sur des précédents mémorables. Ce pouvoir, toutefois, est efficacement tempéré dans la pratique : par l'intervention nécessaire de deux chambres qui ont à peu près les mêmes droits, et qui n'exercent leur action qu'avec intermittence; par la lutte de deux partis; par l'influence traditionnelle de la Royauté, des tribunaux, des autorités locales précédemment décrites, et d'une multitude de corps constitués; enfin, par le contrôle de la presse périodique et des nombreuses réunions (*meetings*) où se discutent les intérêts généraux et locaux du pays.

Le pouvoir des deux Chambres est encore plus tempéré dans la pratique par le respect de la loi divine. Leurs membres sont en général convaincus que le devoir pour eux consiste toujours à faire prévaloir l'intérêt public interprété par les hommes compétents. Sous ce rapport, l'esprit du Parlement anglais contraste complètement avec celui qui a inspiré plusieurs assemblées fameuses de la France révolutionnaire. Ce contraste était beaucoup moins

marqué au moyen âge[1] : il s'est développé surtout depuis le XVIe siècle ; il se manifeste aujourd'hui jusque dans la disposition des lieux où s'opère le travail législatif.

Au palais de Westminster, les nombreux locaux (*Committee rooms*) consacrés dans les deux chambres à l'élaboration des lois, sont subdivisés chacun par une barre en deux sections : l'une est attribuée aux membres de la Chambre ; l'autre est destinée à un public spécial, dont les conseils sont toujours réclamés avec sollicitude, et écoutés avec déférence. Quelquefois même, le Parlement délègue une commission chargée de recueillir l'opinion des personnes les plus compétentes. Chacun de ses membres, pénétré de son insuffisance et de celle de ses collègues, sait qu'on ne peut faire de bonnes lois qu'en recourant, pour chaque question spéciale, aux lumières de la partie compétente de la nation. Ils admettent tout naturellement qu'on leur donne, en ce qui concerne les travaux législatifs, une coopération permanente. Le public, de son côté, apprécie l'intérêt et le devoir qui lui conseillent d'éclairer ses mandataires ; il se trouve récompensé par l'influence légitime que ce genre de service attribue dans l'opinion aux citoyens les plus habiles et les plus éclairés. Et c'est surtout ce concours fécond d'aptitudes qui donne aux lois anglaises leur

[1] *L'Organisation du travail*, § 14, note 12. — *L'Organisation de la famille*, § 12. (Note de 1872.)

caractère pratique, et qui conserve au Parlement sa popularité.

En France, les assemblées parlementaires s'inspirent trop souvent d'un autre esprit. Elles se persuadent volontiers qu'elles ont en elles-mêmes le principe de la toute-puissance, et que le séjour dans un palais législatif confère à chaque membre la science infuse. Nos assemblées, il est vrai, admettent momentanément le public dans leur palais; mais alors elles songent moins à s'éclairer qu'à faire admirer leurs orateurs. On s'explique ainsi pourquoi l'ascendant de beaucoup d'assemblées a été éphémère, et pourquoi leur popularité a décru d'autant plus vite qu'elles disposaient d'une autorité plus étendue.

En résumé, la puissance souveraine du Parlement britannique se fonde beaucoup plus sur cet admirable ensemble de traditions et de sentiments que sur la forme et le mécanisme des institutions que je vais sommairement décrire.

§ IV. Le pouvoir royal.

Le pouvoir royal est, selon la Coutume, attribué au plus proche héritier protestant, ou, à défaut de mâle, à la plus proche héritière du dernier Souverain. Cependant ce droit d'héritage peut être limité ou modifié par le Parlement. Le devoir du Roi est de gouverner le peuple selon la loi, de faire rendre la justice avec humanité, de maintenir la religion protestante, et de conserver aux Églises établies d'Angleterre et d'Écosse leurs droits et leurs libertés. La

principale prérogative est d'être irresponsable. En fait, c'est la réunion des ministres (*Cabinet-council*) qui possède à la fois la plénitude du pouvoir exécutif et le poids de la responsabilité. Des exemples nombreux prouvent même que le Roi n'exerce pas une autorité complète sur sa maison (*Royal-household*), bien que cel e-ci n'ait point une influence appréciable sur les affaires publiques. La maison royale comprend, en 1862, quatre départements principaux : celui du *Lord-steward* avec 6 fonctionnaires, celui du *Lord-chamberlain* avec 37 fonctionnaires, celui du *Master of the horses* avec 12 fonctionnaires, enfin celui des dames de la Reine avec 31 personnes. A ces branches actives de la maison se trouvent joints nominalement 6 grands offices, dont 3 sont héréditaires.

§ V. La Chambre des Pairs.

Les Pairs sont institués par le Roi, qui peut toujours les augmenter en nombre et les élever en dignité. Cette qualité est conférée, soit par lettres patentes limitant aux héritiers mâles la transmission du titre, soit par un *writ of summons* admettant le droit des filles à défaut d'héritiers mâles. La Chambre des pairs se compose en 1862 de 457 membres, parmi lesquels se trouvent compris : 44 Pairs laïques d'Écosse et d'Irlande nommés comme il a été dit précédemment ; 30 membres ecclésiastiques, dits lords spirituels, archevêques ou évêques

de l'Église établie d'Angleterre et d'Irlande[1]; 11 Pairesses ayant le droit de faire occuper leurs sièges par des fondés de pouvoir. Un Pair, en cas d'absence, peut également se faire représenter par un collègue dans les séances. Il peut protester par écrit sur les registres de la Chambre, contre une décision du Parlement blessant ses convictions. Il est exempt de toutes les fontions civiles; mais il peut exercer, partout où il se trouve, les fonctions de Magistrate. Il peut siéger, lorsqu'il a hérité du titre, dès l'âge de 21 ans. Il ne peut être jugé que par ses pairs. Enfin il a le droit d'obtenir audience du Souverain pour lui soumettre des observations sur des questions d'intérêt public.

La Chambre des pairs a deux attributions distinctes. Comme autorité judiciaire, elle constitue la suprême cour d'appel du Royaume-Uni. Elle exerce en outre une juridiction pour certaines causes spéciales, savoir : les élections contestées de membres écossais; le jugement des Pairs mis en accusation par un jury de Pairs; le jugement des membres de la Chambre des communes mis en accusation par cette Chambre, pour un crime n'entraînant pas la peine capitale[2]. Comme autorité législative, elle prend part à l'élaboration des lois avec le Roi et la Chambre des communes. Les lois qui touchent aux droits et aux

[1] Ils ont été réduits au nombre de 26 par la réforme de 1869, mentionnée au chapitre précédent. (Note de 1872.) = [2] La Chambre des pairs n'a plus à juger les cas de divorce. Une nouvelle cour a été instituée (20 et 21, Vict., c. 85) pour ces sortes de causes.

devoirs de la Chambre des pairs doivent être élaborées et d'abord votées par elle. Elles peuvent être repoussées, mais ne peuvent être modifiées par l'autre Chambre.

Le privilège qui attribue le pouvoir législatif au hasard de la naissance est en opposition avec les tendances générales d'une constitution qui confie autant que possible les fonctions sociales aux plus dignes. Cependant toutes les classes s'accordent à penser que c'est là un contrepoids nécessaire au privilège qu'a la Chambre des communes de voter seule l'impôt. Elles savent aussi que la Chambre des pairs a souvent mis un frein aux envahissements des deux autres branches du pouvoir souverain, et que, en fait, elle a été jusqu'ici une sauvegarde pour les libertés publiques et privées.

Indépendamment de ces attributions positives, la Chambre des pairs remplit encore dans la constitution britannique une mission féconde. Elle donne à l'autorité le moyen de stimuler, par de hautes récompenses honorifiques, les grands services rendus au pays. Ce stimulant a joué un grand rôle dans les succès récents de l'Angleterre, et il s'en faut de beaucoup que la Chambre actuelle ne représente que les vieilles illustrations du pays. Sur 427 sièges laïques existant aujourd'hui, 41 seulement ont une origine antérieure au XVIIe siècle; 53 ont été institués de 1600 à 1688; 113, de 1689 à 1789; et 220 depuis 1790. La Pairie est à la fois un titre et une fonction; elle donne par conséquent à la noblesse cette con-

sistance réelle qui ne peut résulter que de l'accomplissement des devoirs publics.

§ VI. La noblesse, le baronnage et les ordres de chevalerie.

La noblesse anglaise s'est trouvée par là dispensée de chercher une importance artificielle dans l'esprit de caste et dans les fonctions de la cour. Elle n'a point consenti, comme l'ont fait souvent les aristocraties sur le Continent, à s'isoler au milieu des autres classes, ou à séparer ses intérêts de ceux de la nation. Par cette conduite intelligente, elle a échappé à l'impuissance et n'a point suscité la haine. Placée, dans l'exercice de ses fonctions, au contact des supériorités qu'une constitution libre fait incessamment surgir de tous les rangs de la société, elle ne peut se faire illusion sur les conditions d'une influence légitime. Elle est stimulée ainsi à maintenir son illustration, non pas seulement par la transmission du sang, mais par celle de la vertu, du talent et de la richesse[1].

Une famille ne possède, en principe, qu'un titre, et ne le transmet qu'à l'un des descendants. Le futur héritier, dans la moitié environ des familles nobles, est autorisé par courtoisie (*by courtesy*) à porter un titre secondaire. Les autres enfants sont autorisés, en certains cas, à prendre une qualification spéciale[1]; mais ils se confondent en réalité, par leurs

[1] Les plus jeunes fils des ducs et des marquis sont appelés ***Right honorable lords;*** les plus jeunes fils des comtes et des barons sont qualifiés d'***Honorable;*** les filles de Pairs, excepté les filles de

relations et leurs habitudes, avec la masse de la nation. Ils contribuent naturellement par leurs alliances à étendre de proche en proche le patronage de la noblesse sur beaucoup de familles riches et influentes. Ils conjurent ainsi les dangereuses solutions de continuité, et les ferments d'antagonisme que font naître ailleurs les prétentions de caste.

Séparée des autres classes par l'esprit peu sociable de la nation, la noblesse s'en rapproche journellement par l'exercice des magistratures, et par les travaux d'une multitude d'associations qui groupent des intérêts privés ou des efforts scientifiques et moraux (46, VIII et XIII). Ces fréquents contacts sont recherchés par les politiques dans l'intérêt de leurs candidatures, par les commerçants dans l'intérêt de leurs affaires, par toutes les classes dans l'intérêt du pays. Ils fournissent à l'opinion publique le moyen de classer chacun à son vrai rang. Ce besoin mutuel de rapprochement est tempéré dans une juste mesure par le sentiment des convenances. Les hommes éminents mis en relief par les professions libérales, ou enrichis par le commerce et l'industrie manufacturière, restent dignement dans la société de leurs égaux. Ils ne cherchent point, comme le faisaient en France au dernier siècle les lettrés et les financiers, à se glisser dans la familiarité des grands. Enfin ils ne tiennent point à honneur, comme le font encore nos bourgeois enrichis (48, VI), de ma-

barons, sont appelées *Right honorable ladies;* les filles de barons, *Honorable ladies.*

rier leurs filles à des nobles sans fortune et sans talent.

La transition de l'une à l'autre classe se trouve établie par une petite noblesse dite *Baronetage*. Cette distinction est conférée, sans esprit de favoritisme ou de coterie, à ceux qui se placent, par des succès joints à une réputation intacte, à la tête de leur profession. Les Baronnets sont institués par lettres patentes du Roi. Ils ne font point partie de la Chambre des pairs; mais leur titre (*Sir*) est héréditaire de mâle en mâle.

La réserve prudente et la probité scrupuleuse que le gouvernement anglais porte à la collation des titres, depuis que l'ancien esprit de cour a pris fin avec la dynastie des Stuarts, sont les plus fermes fondements de l'institution de la noblesse. Pour en donner la mesure, il suffit de constater que les deux subdivisions de la noblesse ne comprennent aujourd'hui que 1,672 personnes, savoir [1] :

HAUTE NOBLESSE, DITE PEERAGE :	
Pairs d'Angleterre siégeant au Parlement : princes du sang, 3; ducs, 20; marquis, 21; comtes, 131; vicomtes, 28; barons, 224	427
Pairs d'Écosse et d'Irlande : marquis, comtes, vicomtes et barons qui ne siègent point au Parlement, et dont le nombre décroît peu à peu par l'admission dans la catégorie précédente et par l'extinction des familles .	120
Fils aînés de Pairs portant, par courtoisie, les titres de marquis, comte, vicomte et baron	276
PETITE NOBLESSE, DITE BARONETAGE	849
TOTAL.	1,672

[1] Tous les nombres du tableau suivant ont été calculés d'après

Les ordres de chevalerie sont en Angleterre, comme dans les autres États européens, le complément naturel de la noblesse. Ils sont conférés, dans l'intérêt public, à l'élite de la nation, et ils restent ainsi un stimulant actif pour le dévouement et pour les grandes actions. Les titres joints à ces ordres ne sont point héréditaires. Le nombre restreint de titulaires indiqué ci-après met encore en relief la sage réserve du gouvernement.

Ordre de la Jarretière, fondé en 1350 pour l'Angleterre (non compris le Roi et les Souverains étrangers). . .	25
Ordre du Chardon, fondé en 1540 pour l'Écosse. . . .	16
Ordre de Saint-Patrick, fondé en 1783 pour l'Irlande. .	22
Ordre de Saint-Michel et de Saint-Georges, fondé en 1818 pour Malte et les îles Ioniennes.	65
Ordre du Bain, fondé en 1725 pour le Royaume-Uni . .	965
Chevaliers-bacheliers (*Knights-bachelors*), créés pour le Royaume-Uni par le Roi ou par le vice-roi d'Irlande. .	289
TOTAL.	1,382

§ VII. **La chambre des communes.**

La Chambre des communes concourt en général dans des conditions d'égalité avec la Chambre des pairs à l'élaboration des lois; mais elle a l'initiative spéciale des lois ayant pour objet de lever l'impôt, de déterminer les dépenses publiques, d'exécuter des travaux dans l'intérêt de l'État et des localités, de pourvoir à l'assistance des pauvres, et enfin de reviser les lois réglant l'élection de ses membres. Les

les listes nominatives, fort détaillées, insérées dans l'almanach du *British imperial calendar,* pour l'année 1863.

lois d'impôts ne deviennent exécutoires qu'avec l'assentiment des deux autres pouvoirs : la Chambre des pairs peut les rejeter, mais non les modifier. La Chambre a le droit d'expulser ou d'emprisonner ses propres membres. Elle peut également emprisonner, pendant la durée de la session, les personnes qui violent ses privilèges, empiètent sur ses droits, désobéissent à ses ordres ou méprisent son autorité.

Depuis la réforme de 1858, les membres de la Chambre des communes ne sont soumis à aucune condition de cens ou de résidence. Mais la loi exclut beaucoup de personnes, notamment les mineurs, les aliénés, les citoyens ayant subi certaines condamnations, les étrangers même naturalisés, les quinze juges des trois cours de Westminster, les trois Vice-chanceliers, les membres du clergé, les agents (autres que les commissaires de la trésorerie) de tout service financier créé depuis 1692, les fonctionnaires tenant de la couronne un emploi rétribué créé depuis 1705, les personnes recevant du trésor public une pension temporaire ou révocable, les entrepreneurs ayant passé des marchés avec l'État, etc. Les Sheriffs des Comtés et les maires ou Bailiffs des Boroughs ne peuvent être nommés dans les élections où ils interviennent officiellement. Les membres de la Chambre qui acceptent une fonction rétribuée créée depuis 1705 perdent leur siège; mais ils peuvent être réélus. Les membres qui tombent en faillite cessent aussitôt de siéger, et ils perdent leur siège après un an, si dans ce délai ils ne se sont point fait

réhabiliter. Le nombre des membres a été en 1863, pour les trois provinces du Royaume-Uni, dans les proportions suivantes :

Angleterre et Pays de Galles : Comtés, 159 ; Boroughs, 337, Universités, 4	500
Écosse : Comtés, 30 ; Boroughs, 23.	53
Irlande : Comtés, 64 ; Boroughs, 39 ; Universités, 2 . . .	105
TOTAL.	658

§ VIII. L'élection des représentants des communes dans les trois provinces.

L'opinion publique, en ce qui concerne la capacité électorale, admet presque unanimement que les citoyens qui payent l'impôt ont seuls qualité pour élire les mandataires chargés de le voter. Elle trouverait injuste que ceux qui ne concourent pas aux charges publiques eussent le pouvoir de les accroître. Elle estime que dans le régime d'assistance obligatoire du Royaume-Uni, cette injustice serait particulièrement flagrante, puisque les classes assistées pourraient un jour, en se multipliant, s'arroger le droit de se partager dans l'oisiveté les fruits du travail et de la propriété. Les vifs débats que ne cesse de soulever la question électorale n'ont guère eu jusqu'à présent pour objet de contester le principe de la capacité exclusive des contribuables, mais de déterminer la mesure à garder dans l'application. La tendance générale est, non pas d'abroger le cens exigé des électeurs, mais bien de le réduire progressive-

ment, à mesure que les populations se trouvent initiées à la connaissance des intérêts généraux[1].

Depuis la réforme promulguée en 1832 (2 et 3, Will. IV, c. 45) et complétée par plusieurs lois postérieures, la liste des électeurs des Comtés anglais comprend cinq catégories : les *freeholders*, propriétaires d'immeubles donnant au moins 50 fr. de revenu ; les *copyholders*, propriétaires d'immeubles donnant, déduction faite des redevances, au moins 250 fr. de revenu; les *leaseholders*, propriétaires temporaires, pour 60 ans au moins, d'immeubles donnant à l'occupant un revenu net de 250 fr.; les Leaseholders, pour 20 ans, d'immeubles donnant un revenu net de 1,000 fr.; enfin les simples tenanciers, même à bail annuel, d'immeubles affermés au moins 1,250 fr. Les revenus annuels qui confèrent la capacité électorale sont évalués sans dé-

[1] Une nouvelle réforme a été accomplie conformément à ces tendances. En Écosse et en Irlande, le régime de 1832 a été conservé, et il continue à donner environ 300,000 électeurs. En Angleterre, au contraire, la loi votée le 6 août 1867 a beaucoup modifié l'ancien état de choses ; car elle a porté de 700,000 à 1,200,000 le nombre des électeurs. Sous le nouveau régime anglais, sont électeurs tous les *freeholders*, c'est-à-dire les propriétaires d'un immeuble quelconque contribuant à la taxe des pauvres. Pour les locataires, on continue à distinguer les Comtés et les Boroughs. Dans les Comtés, sont électeurs : 1° les *copyholders* d'un immeuble loué au moins 125 fr., avec un bail à vie ou de 60 ans; 2° les *leaseholders* payant pour l'immeuble un loyer de 300 fr. et contribuant à la taxe des pauvres. Dans les Boroughs, sont électeurs, pourvu qu'ils contribuent à la taxe des pauvres et aient un an de résidence : 1° le locataire d'une maison payant la taxe municipale; 2° le locataire d'un appartement garni payant un loyer de 250 fr. au plus. (Note de 1872.)

duction des impôts. Avant d'être inscrits sur la liste des électeurs, les Freeholders et les Copyholders doivent être en possession depuis six mois; les Leaseholders et les simples tenanciers, depuis douze mois.

Dans les Boroughs, les électeurs se composent des propriétaires et des tenanciers d'immeubles donnant un revenu net de 250 fr. Toutefois, pour être portés sur les listes, ils doivent prouver: qu'ils ont occupé l'immeuble pendant toute l'année, close au 31 juillet; qu'ils ont payé au 19 juillet toutes les taxes imposées à la date du 5 janvier précédent; enfin qu'ils ont habité la banlieue du Borough dans un rayon de 11 kilomètres, pendant la demi-année close au 31 juillet. Tout électeur auquel la capacité électorale est acquise dans un Borough ne peut prendre part aux élections du Comté. Les électeurs des Universités sont les *Doctors* et les *Masters of arts*.

Sont exclues des listes électorales les personnes qui, possédant les capacités légales indiquées ci-dessus, ont reçu pendant l'année close au 31 juillet des secours de la Paroisse.

En Écosse, sont électeurs des Comtés: les propriétaires de biens donnant un revenu de 250 fr.; les Leaseholders tenant pour 95 ans ou à vie, des biens donnant un revenu net de 250 fr., ou pour 19 ans, des biens donnant un revenu net de 1,250 fr.; les tenanciers, même à bail annuel, d'immeubles affermés 1,250 fr.; enfin tous les tenanciers d'un

immeuble ayant engagé collectivement dans leur entreprise un capital de 7,500 fr. Les listes d'électeurs pour les Boroughs sont arrêtées d'après les mêmes conditions qu'en Angleterre.

En Irlande, sont électeurs des Comtés : les propriétaires d'immeubles donnant un revenu de 250 fr.; les Leaseholders, pour 60 ans au moins, d'immeubles donnant un revenu de 250 fr., ou pour 14 ans au moins, d'immeubles donnant un revenu de 500 fr.; enfin les tenanciers, même à loyer annuel, payant la taxe des pauvres en proportion d'un loyer annuel de 300 fr. Dans les Boroughs, sont électeurs les propriétaires et les tenanciers des immeubles donnant au moins un revenu de 250 fr. L'inscription sur les listes n'a lieu qu'après une occupation de six mois, et après le payement des taxes pendant le même délai.

§ IX. La revision des listes et les élections.

Des magistrats, dits *Revising-barristers*, sont chargés de reviser, dans chaque district où une vacance a lieu, les listes électorales. Les Revising-barristers, pour le Comté de Middlesex, sont nommés par le *Lord chief-justice* (59, III); ceux des autres Comtés sont nommés par le *Senior-judge* en tournée pour présider les assises du Comté où la vacance a eu lieu. Le Revising-barrister reçoit du Clerk of the peace, ou du Clerk of the town, la liste dressée pour le Comté ou le Borough, ainsi que le résumé des réclamations et des oppositions. Il fait faire par les

Overseers, les percepteurs ou autres agents, toutes les vérifications nécessaires. Il rend enfin ses décisions, après avoir entendu les Attorneys des parties dans une séance publique annoncée dix jours à l'avance. En ce qui concerne les questions de droit, les intéressés peuvent faire appel des décisions du Revising-barrister à la cour de Common-pleas.

Entre les sessions, les élections totales ou partielles ont lieu sur l'ordre envoyé par le Roi au Grand-chancelier, et transmis par le Clerk de la cour de Chancellerie aux Sheriffs ou aux autorités des Boroughs et des Universités. Pendant les sessions, des élections partielles sont faites sur l'ordre donné par le président de la Chambre des communes et transmis de la même manière. On procède aux élections des Boroughs et des Universités dans un délai de six jours, à dater de la notification, et à celles des Comtés dans un délai de six à douze jours. La majorité est constatée par l'officier public préposé à ce service. Les électeurs votent par levée de mains (*show of hands*), dans une réunion où la population entière est admise. Si cette épreuve reste douteuse, on procède à un scrutin; les votes y sont consignés dans un registre (*Poll-book*) sur la déclaration verbale des électeurs. La Chambre des communes est élue pour sept ans; elle peut être dissoute, à toute époque, quand le Roi juge convenable de consulter l'opinion du pays. Elle est dissoute de droit six mois après la mort du Roi.

§ X. Le conseil privé et ses attributions.

Le Roi a longtemps exercé le pouvoir exécutif à l'aide d'un corps qui a été nommé successivement conseil ordinaire, puis conseil légal. Ce corps avait une influence considérable, et il jouissait même de certains privilèges spéciaux. La loi a successivement abrogé ces exceptions au droit commun; les derniers privilèges personnels attribués à ses membres ont été abolis en 1828 (9, Georg. IV, c. 31). En même temps, la Coutume a sans cesse augmenté le nombre des conseillers, en sorte qu'il est devenu impraticable d'associer le corps entier à l'action exécutive. Par suite de ces transformations, le pouvoir exécutif se trouve habituellement concentré parmi les seuls membres de ce corps qui composent le Cabinet (*Cabinet-council*) dont il est question plus loin. Le corps a pris le nom de Conseil privé (*Privy-council*) en perdant son ancien caractère; mais il conserve un certain prestige, et même en plusieurs cas une haute autorité.

Le Conseil privé se compose aujourd'hui de 180 personnes, non compris plusieurs prélats et hauts fonctionnaires, qui, d'après la Coutume, en font partie de droit. La tradition seule fait obstacle à l'extension indéfinie du Conseil; car l'unique qualité requise de ces membres est d'être né sujet anglais. Chaque membre prête un serment par lequel il s'engage à donner son avis sans partialité et sans crainte, à garder le secret des délibérations, à se préserver

de la corruption, et à exécuter les résolutions adoptées. Un nouveau Souverain fait habituellement ses choix au sein du Conseil de son prédécesseur, et il y joint successivement toutes les personnes qui acquièrent une haute notoriété dans le Parlement ou dans les services publics. Il peut destituer un membre; mais il n'y a eu depuis 1805 aucun exemple d'une semblable rigueur. Le Conseil entier n'est convoqué que dans des circonstances exceptionnelles, notamment pour la notification des mariages du Roi ou de son héritier.

On réunit mensuellement, et souvent à des intervalles plus rapprochés, sous le nom de *Council,* une assemblée dans laquelle on appelle seulement les ministres, l'archevêque de Canterbury, quelques grands officiers de la maison du Roi, et, dans certains cas extraordinaires, quelques membres ayant une compétence spéciale. Les convocations sont faites par le Président du conseil privé, qui se concerte, à cet effet, avec ses collègues du Cabinet. On examine à la fois, dans ces assemblées, les affaires que le Roi doit régler en Conseil privé, et celles que ce Conseil peut trancher de sa propre autorité.

Le Souverain fait en Conseil privé tous les actes où il intervient personnellement, tels que son contrat de mariage et ceux des membres de la famille royale, les discours d'ouverture du parlement, les proclamations, déclarations et engagements de toute sorte. Avec ce même concours obligé, il nomme les Sheriffs d'Angleterre, statue sur les quarantaines,

autorise les représailles, met embargo sur les navires, règle avec un pouvoir discrétionnaire les affaires des colonies, et avec une autorité absolue celles de Iles de la Manche. Il fait les règlements pour les colonies en voie de création, et il approuve ou rejette ceux qui ont été élaborés par les assemblées coloniales régulièrement constituées.

§ XI. Les comités permanents du Conseil privé.

L'intervention directe du Conseil privé dans les affaires publiques a surtout lieu par l'intermédiaire des comités suivants, auxquels sont souvent attachés de nombreux fonctionnaires.

Le Comité judiciaire (*Judicial committee of the Privy-council*) a été institué en 1833 (3 et 4, Will. IV, c. 41). Il est composé de 13 membres, parmi lesquels se trouvent les plus hautes autorités de la magistrature et les autres membres du Conseil privé qui ont rempli les mêmes fonctions. Il forme une haute cour chargée de poursuivre les offenses de toute sorte commises contre le gouvernement, d'ordonner l'emprisonnement des prévenus, et de conduire, dans les cas de haute trahison, la seule procédure secrète qui subsiste dans le Royaume-Uni. Il juge les affaires concernant la validité ou la prolongation des brevets d'invention. Enfin il forme cour d'appel pour les décisions judiciaires concernant les prises maritimes, les affaires coloniales, les aliénés et les idiots.

Le Comité d'éducation (*Committee of council on*

education) a pour origine une décision de 1834, par laquelle le Parlement a acccordé une somme de 500,000 fr., à titre d'encouragement, pour diverses branches d'enseignement en Angleterre et en Écosse. Malgré de vives résistances, ce service s'est constamment développé; car il emploie aujourd'hui une somme totale de 27,000,000 fr. Ce Comité se compose de 9 fonctionnaires supérieurs, de 18 fonctionnaires rétribués, de 42 employés, de 56 inspecteurs d'écoles, dont 9 pour l'Écosse. Les fonds qui ne sont point absorbés par la rétribution de ce personnel sont répartis entre les localités qui acceptent le contrôle de l'État en proportion des dépenses que s'impose chacune d'elles. Ces allocations ont pour destinations principales l'établissement des écoles normales primaires, la construction des écoles et des habitations annexées, la rétribution des maîtres et des maîtresses, enfin l'achat des livres et du matériel scolaire.

Le Département de la science et de l'art est établi à Londres, sous la haute direction du Comité d'éducation. Il emploie une somme annuelle de 3,000,000 de francs à propager, au moyen de musées et de cours publics, les notions pratiques de science et d'art qui peuvent concourir au perfectionnement des arts usuels.

C'est ici le lieu de citer encore plusieurs autres institutions inspirées par l'esprit de centralisation qui envahit maintenant l'Angleterre [1]. Telles sont :

[1] Sur les tendances qui se manifestent aujourd'hui en Grande-

le Comité du commerce (*Committee of Privy-Council for trade*), qui tend de plus en plus à devenir une administration indépendante, sous une autorité dont il sera parlé plus loin; le cadastre géologique du Royaume-Uni; l'École des Mines de Londres; le comité dit *Civil service commission*, chargé d'examiner les candidats aux services civils.

§ XII. Les commissions temporaires du Conseil privé.

Le Conseil privé constitue souvent des commissions temporaires pour une multitude d'autres attributions, et surtout pour faire les règlements qui doivent compléter les lois votées par le Parlement. Il délibère sur toutes les affaires imprévues qui ne rentrent pas dans les attributions d'une autre autorité constituée. Il prend parfois, en cas d'urgence, des décisions enfreignant plus ou moins l'ordre légal; mais ces mesures d'exception doivent être ultérieurement approuvées par le Parlement. Il s'assemble après la mort du Roi pour proclamer son successeur, et pour recevoir de ce dernier une déclaration gracieuse exprimant l'intention de bien gouverner le pays. Enfin il a dû intervenir encore dans certaines circonstances graves, notamment pour constater l'aliénation mentale du Roi, ou pour conjurer l'effet des dissensions ou des scandales qui ont jeté le trouble au sein de la famille royale.

Bretagne en faveur du régime réglementaire. (*Deuxième rapport au conseil d'État sur les commerces du blé, de la farine et du pain,* par M. F. Le Play.)

Dans chacune de ses séances, le Conseil entend d'abord l'exposé des questions à résoudre : les secrétaires (*Clerks*) libellent et attestent par leur signature les décisions adoptées, et chaque ministre prend note de celles qu'il doit mettre à exécution. Les décisions du Conseil sont valables s'il y a six membres présents assistés par un secrétaire.

§ XIII. Les ministres ou le Cabinet.

Les ministres, formant le Cabinet (*Cabinet-council*), dirigent en fait, avec un pouvoir considérable, le gouvernement du Royaume-Uni ; mais ils ne sont point reconnus comme corps spécial par la constitution britannique. Ce pouvoir a pour principe indiscutable l'autorité suprême du Parlement, dans le sein duquel les ministres sont toujours choisis ; mais il ne repose légalement que sur l'autorité traditionnelle qui est attachée par la Coutume, les mœurs et la loi aux fonctions remplies individuellement par ses membres. Le Cabinet n'exerce l'autorité collective qu'en se posant fictivement comme le représentant du Conseil privé.

Les Cabinets sont loin d'être constitués d'après un cadre invariable. Il n'y a guère que les sept fonctionnaires suivants qui en aient fait constamment partie depuis le commencement de ce siècle : le Premier lord de la trésorerie, le Grand-chancelier, le Chancelier de l'Échiquier, le Président du conseil privé, et les trois Secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies. A l'avenir, les deux nou-

veaux Secrétaires d'État de la guerre et de l'Inde seront sans doute considérés également comme membres essentiels. Le Cabinet actuel contient encore six autres membres, soit en tout quinze ministres [1]. Vingt-six autres fonctionnaires considérables de la maison royale et de la haute administration, sans faire expressément partie du Cabinet, sont cependant attachés à sa fortune. Il arrive aussi parfois qu'un homme d'État jouissant d'une grande influence fait partie du Cabinet, sans exercer aucune fonction définie.

Un Cabinet se dissout dès que les mesures politiques qu'il propose n'ont point l'approbation du Parlement, et il manifeste sa retraite en remettant, en Conseil privé, les sceaux au Souverain. Celui-ci confie aussitôt la formation d'un nouveau Cabinet à l'homme d'État qui résume le mieux l'influence parlementaire, et qui doit exercer le pouvoir dirigeant. Le premier ministre prend habituellement la fonction de Premier lord de la trésorerie, et il confère les autres aux hommes d'État qui peuvent, comme ministres ou hauts fonctionnaires, aider le nouveau

[1] Les fonctions qu'ils occupent en mai 1864 sont désignées par les noms suivants : First lord of the treasury ; lord High chancellor; lord President of the council ; lord Privy seal ; secretary of state, Home department ; *idem*, Foreign department ; *idem*, Colonial department ; *idem*, War department ; *idem*, Indian department; Chancellor of the Exchequer; First lord of the admiralty ; Postmaster general ; Chancellor of the Duchy of Lancaster; President of the board of trade ; President of the poor law board. L'ordre de préséance indiqué par cette énumération est fixé à la fois par l'usage et par le rang des personnes qui occupent les fonctions.

Cabinet à conserver la confiance du Parlement et à soutenir la discussion dans les deux Chambres. Le Cabinet est constitué lorsqu'il a reçu les sceaux en Conseil privé, et lorsque les ministres qui ne faisaient pas partie de ce Conseil y ont été introduits pour prêter le serment indiqué ci-dessus. Indépendemment des réunions en Conseil privé, les ministres, lorsque les affaires l'exigent, ont, sur l'invitation de l'un d'eux, des réunions spéciales. Les délibérations restent secrètes : il n'est gardé aucune trace des décisions; seulement chaque ministre prend note de celles qu'il doit exécuter.

§ XIV. La trésorerie : l'organisation du personnel.

L'administration financière n'est point classée dans le régime anglais comme un simple département ministériel. Pourvue d'une organisation exceptionnelle, et placée hors ligne au-dessus des autres services, elle est considérée comme la principale force du Pouvoir exécutif.

L'action du Cabinet est fermement centralisée, au point de vue financier, dans une institution dite *treasury* (trésorerie), dirigée par le premier ministre. Les principaux services dont elle se compose forment, par la nature même des choses, deux grandes divisions : les services du revenu public, dirigés, sauf une exception indiquée plus loin, par des commissions relevant immédiatement de la trésorerie; les services chargés de pourvoir aux dépenses publiques. Ces derniers offrent deux organisations

principales : les uns sont immédiatement dirigés par de hauts fonctionnaires membres du Cabinet ; les autres relèvent de commissions spéciales sur lesquelles les ministres n'exercent habituellement qu'un contrôle nominal.

La trésorerie est dirigée par cinq hauts commissaires, dits *Lords commissioners of treasury,* comprenant deux ministres et trois membres de la Chambre des communes.

Le premier en rang est le Premier lord de la trésorerie. Il dirige, comme premier ministre, avec le concours des membres spéciaux de l'administration, toutes les mesures de gouvernement que réclament les grands intérêts publics. Il nomme les prélats, les dignitaires ou bénéficiers ecclésiastiques, et les hauts fonctionnaires de l'ordre judiciaire. En général, il préside personnellement à tous les actes ayant un caractère politique, et pouvant assurer la situation du Cabinet. Il intervient rarement dans les affaires financières ; mais il use de sa haute influence pour subordonner les tendances administratives des ministres et des chefs de service à la nécessité de maintenir un large exédent des recettes sur les dépenses.

Le second commissaire est le Chancelier de l'Échiquier. Il dirige de haut, et sans entrer dans les mesures de détail, l'ensemble du service financier. Sa mission essentielle est de chercher les moyens et de proposer les mesures qui, en donnant satisfaction aux besoins publics et en dégrevant autant que possible les contribuables, élèvent les recettes au-dessus

des dépenses. Son rôle principal, dans le Parlement, consiste à faire adopter cette politique financière en présentant le budget.

Les trois autres commissaires, dits *Junior lords*, se livrent à toutes les études spéciales qui peuvent concourir à l'équilibre du budget. Ils aident notamment les deux ministres à contrôler les dépenses des services publics, et ils exercent surtout ce contrôle sur les crédits extraordinaires incessamment réclamés par l'armée et la flotte. Ils sont assistés dans cette mission par deux secrétaires, membres du Parlement et jouissant d'une haute notoriété financière. Ils président avec ces derniers à la principale attribution de la trésorerie, c'est-à-dire à l'ordonnancement de toutes les dépenses. Les trois Junior lords et les deux secrétaires président encore, presque toujours en l'absence des deux premiers lords, à deux autres fonctions positives de la trésorerie. Ils tiennent, deux fois par semaine, une sorte de cour d'appel pour les réclamations soumises par les contribuables et par les personnes frappées d'amendes. Ils fixent, en se conformant aux lois et règlements, les pensions dues aux fonctionnaires et les compensations qu'il convient de leur accorder dans les cas, fréquents en Angleterre, où il y a suppression d'emploi. Enfin ils règlent le mécanisme financier des recettes et des dépenses, et ils dirigent les administrations spéciales chargées de la perception de l'impôt.

§ XV. L'organisation des recettes et des dépenses.

Le mouvement des fonds comprenant le double contrôle des recettes et des dépenses offre en Angleterre une admirable simplicité. Les deux services procèdent de la trésorerie, comme il vient d'être dit, en ce qui concerne la haute direction du système, et de l'ordonnancement des dépenses. Ils reposent, en ce qui concerne l'xécution, sur deux administrations principales.

La première administration, dite Bureaux de l'Échiquier (*Exchequer-offices*), est dirigée par le *Comptroller-general*. Ce haut fonctionnaire est toujours choisi parmi les spécialités financières. Il est placé dans la hiérarchie administrative au-dessous des lords commissaires de la trésorerie; mais il est indépendant de ces hauts fonctionnaires, en ce qu'il reste à l'abri des changements ministériels. Il ne peut être révoqué que sur la demande expresse des deux chambres du Parlement. Il touche un salaire de 50,000 francs, assis sur le fonds consolidé, et il ne peut exercer aucun autre emploi. Il est secondé par un *Assistant-comptroller* (à 22,500 francs) et par un *Chief-clerck* (à 20,000 francs). Le Comptroller-général vérifie chaque jour l'état des recettes et s'assure que les sommes perçues sont régulièrement versées au crédit de l'Échiquier, aux banques d'Angleterre, d'Irlande et d'Écosse, chargées des services de caisse. Il contrôle les ordonnancements faits par les lords de la trésorerie. Il règle, tout en res-

tant soumis à ces derniers, l'émission des Bons portant intérêt, dits *Exchequer Bills*, qui complètent, en cas d'insuffisance des crédits existant aux trois banques, le fonds de roulement de la trésorerie. Il conserve les archives du trésor public, ainsi que les types des poids et mesures, et ceux des alliages d'or ou d'argent formant la base des monnaies. Enfin il paye directement certaines grosses dépenses votées par le Parlement, et il fournit les ressources nécessaires pour payer les autres.

La seconde administration du mouvement des fonds, dite *Paymaster-general's office*, paye le fonds consolidé, les services civils, l'armée, la flotte, et les autres dépenses qui se subdivisent entre un grand nombre de parties prenantes. En général, elle est nominalement dirigée par un personnage politique, dit *Paymaster-general*, qui, laissant à des subordonnés les fonctions techniques de sa charge, a pu souvent faire partie du Cabinet et prendre une part importante aux travaux du Parlement. Aujourd'hui, en 1864, ce haut fonctionnaire n'a point rang de ministre; il cumule cet emploi avec la vice-présidence du *Board of trade*, et reçoit en cette qualité un salaire de 50,000 fr. La fonction est réellement remplie par un *Assistant-paymaster-general* (à 30,000 fr.), et par un *Accountant* (comptable) à 21,000 fr. Cette administration est complétée par des agents payeurs attachés aux régiments, aux ports de guerre, et aux villes de Dublin et d'Édimbourg. Elle reçoit à cet effet du Comptroller-general des

crédits sur les banques, et s'il y a lieu des bons de l'Échiquier. Elle paye deux fois par an l'intérêt de ces derniers. Elle les rembourse à l'échéance et elle en émet de nouveaux, selon les instructions qui lui sont données.

§ XVI. La perception et les sept sources des recettes.

Les services chargés de percevoir le revenu public ont puisé, en 1861-1862, à sept sources principales. Les douanes (*Customs*) ont fourni 592 millions provenant surtout de droits établis à l'entrée de neuf catégories de produits étrangers : les sucres, les tabacs, les thés, les spiritueux, les vins, bières et houblons, les céréales, les cafés, les fruits et les bois. Les impôts de consommation (*Excise*) ont fourni 458 millions provenant surtout de droits établis, à l'intérieur du Royaume, sur la production des spiritueux, du papier [1], et des matières premières destinées à la fabrication de la bière; sur la vente des boissons; sur les entreprises de transport, et sur les permis de chasse. L'impôt sur le revenu (*Income and property tax*) est établi sur les revenus de toute nature, supérieurs à 2,500 francs par année, créés par la propriété et le travail. Le taux proportionnel de cette taxe est fixé en moyenne à 2,02 pour 100 du revenu. Il est réduit à 1,46 pour 100 de la rente payée par les fermiers d'Angleterre, à 1,04 pour 100 de la rente des fermiers d'Écosse, et à 0,83 pour 100 de la dîme. Il a produit une somme de 259 millions.

[1] L'impôt sur le papier a été supprimé en 1863.

L'impôt établi au moyen de timbres (*stamps*) sur la transmission des biens mobiliers, sur certaines catégories d'imprimés, et sur une multitude d'actes ou de documents publics ou privés, a produit 215 millions. La poste a reçu de la vente des timbres, de la taxe des lettres et de diverses sources une somme totale de 88 millions. Les impôts sur la terre (*Land-tax*), et les impôts de luxe (*Assessed-taxes*) établis sur les chevaux, les voitures, les chiens, les domestiques mâles et les armoiries, ont produit 79 millions. Enfin les terres et forêts de l'État (*Crown-lands*) ont produit 7 millions. Le surplus du revenu provient d'une multitude de sources permanentes ou temporaires, qui ont fourni 44 millions et ont complété une recette totale de 1,742 millions.

Les services chargés de percevoir ces revenus sont administrés par des commissaires, sous la direction immédiate des Lords de la trésorerie.

La poste seule fait exception à ce régime. Elle a, en effet, pour but plutôt de servir le public que de le soumettre à l'impôt. On a donc été conduit à l'assimiler aux autres services d'utilité publique, et à la placer sous l'autorité d'un ministre nommé *Post-master-general*. Ce haut fonctionnaire (à 62,500 fr.), assisté de deux secrétaires (à 50,000 et 37,500 fr.) et de six autres fonctionnaires principaux, a sous ses ordres, dans le Royaume-Uni et aux colonies, plus de 15,000 agents.

Les douanes sont administrées par six commissaires (à 30,000 fr.), avec un président (à 50,000 fr.)

et un vice-président (à 42,500 fr.). Ces huit chefs de service, assistés par huit fonctionnaires principaux, dirigent, dans la métropole et aux colonies, environ 3,000 agents.

L'administration des terres et forêts domaniales est centralisée à Londres, avec une succursale à Dublin. Elle est sous l'autorité de deux commissaires (à 30,000 fr.) secondés par deux fonctionnaires principaux.

Enfin les quatre autres branches du revenu public, l'Excise, l'impôt sur le revenu, le timbre, l'impôt sur la terre et les taxes de luxe, sont réunis, depuis 1849 (12 et 13, Vict, c. 1), en une administration dite assez improprement, par opposition au service des douanes, service du revenu intérieur (*Office of inland revenue*). Cette administration est dirigée par un président (à 62,500 fr.), par un vice-président (à 50,000 fr.) et par cinq commissaires (à 30,000 fr.) assistés de six fonctionnaires principaux. Elle offre un des rares exemples de concentration qu'on puisse citer dans le régime britannique. Elle se borne au reste à renforcer le contrôle, en laissant à chaque service sa physionomie distincte et ses moyens d'action.

Ainsi, les perceptions de l'Excise, qui opposent une entrave permanente à l'activité individuelle, et impliquent une intervention énergique de l'autorité, sont confiées à une administration fortement centralisée. Sous l'autorité de la commission de Londres, il existe 83 circonscriptions spéciales dites *Colle-*

ctions, dont 15 en Irlande et 13 en Écosse. Chaque Collection, confiée à un chef nommé *Collector,* est subdivisée en circonscriptions moindres dites *Districts, Rides* (chevauchées) et *Walks* (Marches). Chacune de ces circonscriptions est pourvue d'une hiérarchie d'agents spéciaux, et chacun de ceux-ci est soumis au contrôle des commissaires de Londres.

La perception des impôts sur le revenu, sur les terres et sur les objets de luxe a lieu, au contraire, sans l'intervention d'un personnel spécial. Elle est placée sous la direction de commissaires locaux institués par le Souverain et assistés d'un Clerk rétribué. Ces commissaires sont autorisés par la loi à attribuer, dans chaque Paroisse, les fonctions d'*Assessors* (répartiteurs) et de *Collectors* (percepteurs) aux citoyens qu'ils jugent le plus aptes à les remplir.

Il est à remarquer que les percepteurs de ces derniers impôts sont habituellement choisis parmi les personnes qui remplissent des fonctions analogues pour les Comtés, les Unions et les Paroisses. Ce sont donc, en résumé, les agents des pouvoirs locaux qui font le service de l'État; tandis qu'en France on voit les agents de l'État se charger du service des localités.

Les éléments principaux du mécanisme financier sont complétés par plusieurs institutions qu'il serait superflu d'énumérer ici en détail. Je me bornerai à mentionner l'*Audit-office,* dirigé par six commissaires (à 37,500 et 30,000 fr.), chargé de reviser les comptes de beaucoup de services publics, et notamment ceux de l'armée et de la flotte; le *Stationery*

office, dirigé par deux fonctionnaires qui livrent, au prix des achats en gros, les fournitures de bureau aux administrations, et qui font exécuter pour ces dernières les travaux de reliure, de lithographie et d'impression.

§ XVII. L'indépendance et la responsabilité des agents.

Les services que je viens de décrire, comparés à ceux de la France, offrent dans leur ensemble beaucoup d'analogies. Considérés dans leur organisation intime, ils se distinguent au contraire par de profonds contrastes. Pour signaler ces contrastes à ceux qui connaissent l'administration française, il suffit de mentionner une haute règle de gouvernement et d'équité qui est respectée dans chaque branche de l'administration britannique.

En principe, tous les services spéciaux sont placés sous l'autorité des ministres et des corporations locales ou centrales instituées par la loi ou la Coutume. En fait, ils sont complètement régis par des agents responsables de leurs propres actes, soit envers les pouvoirs qui les nomment, soit devant les tribunaux, qui jugent les procès intentés à ces agents par les particuliers lésés dans leurs droits ou leurs intérêts. En fait également, les ministres et les corporations gouvernementales par leur contrôle, les juges par leurs arrêts préviennent ou répriment efficacement tous les abus d'autorité.

Cette combinaison de l'autorité des chefs et de l'indépendance des inférieurs est un des traits carac-

téristiques de l'administration britannique. Elle est la conséquence naturelle de la responsabilité qui pèse sur chaque individu exerçant une part de l'autorité publique. Sans cesse exposé à répondre ainsi de sa conduite, un fonctionnaire n'est nullement enclin à user de son pouvoir pour revendiquer devant le public l'honneur des actes réellement conçus et accomplis par ses inférieurs. Le principe salutaire de la responsabilité des agents n'est pas seulemeut une garantie indispensable aux citoyens : il est surtout fécond pour l'administration elle-même; car il établit entre les fonctionnaires de chaque service le partage d'autorité qui répond le mieux à la nature des hommes et des choses.

§ XVIII. Les avantages de la responsabilité.

Les ministres n'ont guère à s'occuper des services subordonnés que pour en nommer les chefs. Ils ne s'imposent jamais le stérile labeur qui consiste à signer une foule de décisions dont les motifs et l'objet même leur resteraient inconnus. Ils peuvent donc consacrer tout leur temps aux questions urgentes, dont l'heureuse solution peut marquer honorablement leur passage aux affaires. Même dans les administrations spéciales, les hommes influents sont peu disposés à concentrer tous les pouvoirs sous leur autorité, en s'interdisant tout repos, et en se privant du concours de collaborateurs éminents. De là l'usage fréquent des *administrations collectives* qui jouent un rôle si utile chez les Anglo-Saxons, comme

chez les Allemands. Dans ce système, les subdivisions principales de l'administration sont déléguées à plusieurs fonctionnaires égaux en rang, dits en Angleterre *commissioners*. Ceux-ci se partagent les attributions qui leur sont confiées ; mais ils restent tous solidairement responsables de chaque détail du service. Le principe salutaire de la responsabilité établit aisément entre les Commissioners une entente qui ne saurait régner dans une réunion de personnes irresponsables. Il les excite sans cesse à surveiller de près et à grandir leurs subordonnés. Enfin il conjure les concentrations exagérées d'autorité, dans le système collectif comme dans le système individuel.

Au reste, l'Angleterre, en appliquant à la vie publique ce fractionnement de l'autorité unie à la responsabilité, est restée fidèle à ses traditions de la vie privée. Elle n'a fait que suivre l'exemple donné depuis longtemps par ses grandes entreprises commerciales, dont quelques-unes, comme on sait, ont réussi à se créer de véritables souverainetés. Le secret de leurs succès se trouve dans une judicieuse division des pouvoirs, et dans de larges délégations d'autorité, qui croissent ou se restreignent selon les résultats obtenus par chaque chef de service. On pourrait résumer tout le système administratif de l'Angleterre en disant que, dans la vie publique comme dans la vie privée, l'honneur du bien et la responsabilité du mal appartiennent à ceux qui exercent, en fait, une part quelconque d'autorité. On se ferait donc une idée fausse de l'administration an-

glaise si on la considérait comme formée de quinze groupes correspondant à un nombre égal de départements ministériels. Il suffit de constater la multiplicité des services éparpillés dans le West-End de Londres, pour comprendre l'esprit du régime anglais. Si en outre on observe les agglomérations de bureaux qui s'étendent de plus en plus à Paris auprès des ministres, on aperçoit clairement le contraste que je signale entre les deux systèmes de gouvernement.

§ XIX. Contraste des budgets de dépenses en Angleterre et en France.

Ce contraste est également accusé par la comparaison des dépenses publiques des deux pays. L'énumération suivante pourra être utilement rapprochée de celle du budget français. Elle est conforme à l'ordre adopté dans les quatre grandes sections du budget du Royaume-Uni. Elle signale très bien l'indépendance relative des divers services spéciaux. Elle semble indiquer, en outre, le classement établi par l'opinion du Parlement, en ce qui concerne leur importance respective. Je joins à cette énumération le précis des dépenses auxquelles chaque service a donné lieu pendant l'année financière comprise entre le 1er avril 1861 et le 31 mars 1862.

§ XX. 1re section du budget : les engagements de l'État.

La première section du budget des dépenses du Royaume-Uni se rapporte aux engagements contractés

par l'État. Elle présente deux subdivisions principales : la Dette (*Debt*) et le Fonds consolidé (*Consolidated fund*).

Le service de la Dette occasionne une dépense de 654 millions. Il comprend : l'intérêt de la dette perpétuelle, les annuités de la dette remboursable, l'intérêt des obligations ou bons de l'Échiquier, les sommes allouées à la Banque comme frais du service de caisse dont elle est chargée pour le compte de l'État. Il ne comprend ni les frais du service spécial de l'amortissement (*Reduction of the national debt office*), ni les frais des bureaux de la trésorerie.

Le Fonds consolidé monte à 48 millions. Il comprend : la liste civile votée en 1837 par la seconde loi du règne actuel (1, Vict., c. 2), et fixée à la somme de dix millions ; les annuités servies aux membres de la famille royale pourvus d'un établissement ; les pensions accordées pour services militaires, maritimes, civils, judiciaires et diplomatiques ; les allocations et salaires accordés au président de la Chambre des communes, au Comptroller-general de l'Échiquier, aux Commissaires de l'Audit-office et des aliénés, aux chefs des gouvernements civils de l'Irlande et de l'île de Man, aux ambassadeurs et agents diplomatiques, aux juges des cours supérieures des trois provinces, aux juges des cours de Comté de l'Angleterre et des cours de Sheriffs de l'Écosse, aux présidents des quarter-sessions de l'Irlande, et en général aux fonctionnaires dont on

veut relever la dignité en rendant leur rémunération indépendante de la discussion annuelle du budget; les compensations accordées à diverses personnes, et surtout à un grand nombre de juges, pour la suppression d'une multitude d'emplois publics ou d'avantages devenus incompatibles avec les réformes que le Parlement accomplit chaque année; divers engagements pris par des lois spéciales, notamment en ce qui concerne les garanties d'emprunts étrangers; l'amélioration des ports de l'île de Man; l'annuité de l'hôpital de Greenwich; la compensation pour la perte des anciens droits sur les mines d'étain; enfin le service secret.

§ XXI. 2e section : l'armée et la flotte.

La seconde section du budget comprend d'abord, sous le titre de *Supply-services*, les deux services de l'armée et de la marine. Dans l'ancien esprit de la constitution britannique, ces services avaient un caractère accidentel; aujourd'hui l'opinion leur accorde de plus en plus une importance prépondérante. De là entre le fait et le principe le contraste que semblent indiquer, d'une part, la préséance accordée à ces deux services, de l'autre, le titre modeste assigné à la section.

D'après le Bill of rights, que j'ai analysé au début de ce chapitre, l'armée n'a point en Angleterre une existence légale. La loi générale n'établit aucune différence entre le soldat et un autre citoyen; elle lui laisse devant ses chefs l'indépendance qui lui se-

rait acquise dans la vie civile. La loi spéciale qui crée la discipline, sans laquelle aucune armée ne pourrait subsister, est votée chaque année par le Parlement sous le nom de *Mutiny-act*. Le Parlement n'aurait qu'à refuser ce vote pour désorganiser aussitôt l'armée. Il pourrait encore arriver au même but par un second moyen non moins efficace, en refusant les allocations annuelles. Les résolutions du Parlement ne reçoivent d'ailleurs leur effet que si un ordre signé par la Reine enjoint aux Lords de la trésorerie de distribuer les crédits votés.

L'armée se subdivise en deux branches : l'armée proprement dite (*Army*), c'est-à-dire l'infanterie et la cavalerie de la garde et de la ligne; l'*Ordnance,* comprenant l'artillerie de terre et de mer, le génie militaire, les équipages militaires, la topographie civile et militaire. A l'Ordnance se rattachent en outre divers services civils, tels que l'équipement des Constables d'Irlande et l'approvisionnement des établissements pénitentiaires des colonies. Ces deux branches, jusqu'à la guerre de Crimée, relevaient de deux chefs indépendants; aujourd'hui elles sont réunies sous l'autorité d'un chef unique.

L'armée se recrute par engagements volontaires, sans aucun recours à la conscription. En ce qui concerne le personnel et la discipline, elle est placée sous l'autorité d'un Commandant en chef (*Commander in chief*) qui prend directement les ordres du Roi, sans avoir à réclamer l'intervention d'aucun ministre. Mais en fait, en ce qui concerne l'emploi

de l'armée, le Commandant en chef se trouve dans la dépendance immédiate de quatre départements ministériels, savoir : du Secrétaire d'État de la guerre, pour les demandes de crédits à obtenir du Parlement, et pour le tracé des plans de campagne; des Lords de la trésorerie, pour l'ordonnancement des dépenses; du Secrétaire d'État de l'intérieur, pour le mouvement des troupes dans le Royaume-Uni; enfin du Secrétaire d'État des colonies, pour la défense des colonies et des possessions à l'étranger.

Deux officiers principaux nommés par le Roi, sur la proposition du Commandant en chef, dirigent l'armée sous ses ordres. Le premier, l'*Adjutant-general,* prépare les ordres et règlements, et les porte à la connaissance de l'armée dès qu'ils ont obtenu, par l'intermédiaire du Commandant en chef, l'approbation du Roi. Il dirige le recrutement et l'instruction, choisit les officiers d'état-major, accorde les congés, fait les revues d'habillement, et présente les rapports périodiques sur l'état de l'armée. Le second, le *Quarter-master-general,* est spécialement chargé du mouvement des troupes et de la conservation des cartes et plans nécessaires à l'armée. En campagne, il préside à tous les détails d'exécution: il veille notamment à ce que l'armée soit pourvue d'artillerie et approvisionnée de tous les objets nécessaires, et, à cet effet, il a la haute direction du *Commissariat.* Cette administration est placée aussi sous le contrôle de la trésorerie : elle achète les approvisionnements et pourvoit aux transports; elle

fait, au dehors et aux colonies, tous les mouvements de fonds qu'exigent les services de l'armée, de la marine, des colonies et des affaires étrangères.

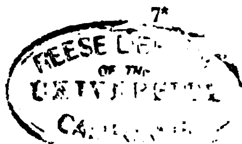
Comme je viens de l'expliquer, le Secrétaire d'État de la guerre [1], aidé des bureaux de la guerre (*War office*), est le représentant constitutionnel de l'armée devant la Chambre des communes, où ne siègent jamais les trois fonctionnaires précédents. Il répond de l'emploi des fonds; il réunit tous les documents nécessaires à la fixation du nombre d'hommes pour lequel l'allocation annuelle doit être établie; et il prépare le Mutiny-act avec les modifications tendant à améliorer la discipline. Il est chargé de l'exécution des lois protégeant les citoyens contre les abus du pouvoir militaire, et il se concerte à cet effet avec les magistrats. Il fait, avec le Commandant en chef et les Lords de la trésorerie, tous les règlements relatifs à la paye de l'armée, et présente, de concert avec eux, ceux qui doivent être signés par le Roi. Il règle seul les affaires intéressant les officiers en demi-solde, et les nombreux pensionnaires de l'armée vivant en dehors de l'hôtel des Invalides de Chelsea. Il dirige seul le corps d'invalides formé avec ces pensionnaires, et soumis d'ailleurs aux dispositions du Mutiny-act. Son autorité s'étend également sur la milice, la Yeomanry et les volontaires (57, XVI).

[1] Ce ministre est à quelques égards à l'armée, devant le Parlement anglais, ce que les ministres sans portefeuille du second empire français sont à tous les services ministériels, devant le Sénat et le Corps législatif.

Le Secrétaire d'État de la guerre gouverne certains services conjointement avec les hauts fonctionnaires de l'armée. A cet effet, il se concerte avec eux conformément à des usages écartant toute chance de conflit. Tel est le cas en ce qui touche la haute direction des trois établissements ci-après, qui se rattachent à l'armée tout en constituant de véritables autonomies. L'école de Sandhurst (*Royal military college*) reçoit trois classes d'élèves, savoir : de jeunes officiers ayant déjà servi et venant compléter leur éducation militaire; des enfants d'officiers pauvres ou morts au service de l'État, admis à titre gratuit; des enfants de familles aisées payant tous les frais de leur éducation et de leur entretien. L'Asile militaire (*Royal military asylum*) admet 700 fils de soldats, choisis de préférence parmi les orphelins, ou parmi ceux qui, ayant perdu leurs mères, ne peuvent être protégés par leurs pères servant hors du royaume. Enfin l'hôtel des Invalides de Chelsea, placé sous le patronage d'une haute commission comprenant le Président du conseil et le Premier lord de la trésorerie, embrasse deux services distincts : la *branche militaire*, dirigée par un général gouverneur, et composée d'environ 400 invalides habitant l'hôtel; la *branche civile*, dirigée par le Paymaster-general, et composée d'environ 80,000 pensionnaires vivant en dehors de l'Établissement. Enfin le Secrétaire d'État de la guerre a sous son contrôle le corps des chirurgiens militaires, lequel est dirigé par un surintendant.

L'Ordnance est maintenant administrée, sous la haute direction du Commandant en chef, par un comité spécial dit *Board of ordnance*. Ce comité comprend, outre deux secrétaires, trois fonctionnaires principaux : le *Clerck of the ordnance*, le *Surveyor-general* et le *Principal-storekeeper*, qui veillent séparément aux diverses spécialités de la fabrication et de la conservation du matériel, ainsi qu'aux attributions civiles indiquées ci-dessus. Le comité a sous sa direction immédiate quatre établissements principaux, savoir : l'arsenal de Woolwich avec la fonderie de bronze, la fabrique de voitures et les nombreux ateliers qui en dépendent; la fabrique de fusils de Walthamabbey; la manufacture d'armes portatives d'Enfield; enfin les dépôts d'armes établis à Woolwich, à la Tour de Londres et dans plusieurs autres localités du Royaume-Uni et des colonies.

La marine n'a jamais suscité dans le Parlement les méfiances dont l'armée a toujours été l'objet. Elle contitue un établissement stable, parce que les règles de la discipline y reposent sur des lois permanentes. Le pouvoir de lever des marins par la force (*to impress seamen*) n'est conféré au gouvernement par aucune loi formelle : il repose sur la Coutume, qui, sur ce point comme en toute autre matière, a la même force que la loi écrite. Ce régime a été conservé par l'opinion publique, qui voit dans la marine le principal boulevard de l'indépendance nationale. Cependant il commence à tomber en désuétude, puisqu'il n'a pas été pratiqué depuis



1815. La faveur accordée à ce service ne va pas jusqu'à conférer aux cadres de la flotte la stabilité qui est acquise à plusieurs corps civils. Chaque année, le Parlement vote la composition du personnel, en même temps que les allocations qui s'y rapportent.

Le marine, avec tous les services qui en dépendent, est placée sous la direction de l'Amirauté, comité de six membres, dits *Lords of the admiralty,* assistés de deux secrétaires et d'un *Chief-clerck.* Le premier Lord est un fonctionnaire civil membre du cabinet. Il soutient devant le Parlement les discussions politiques et financières qui se rattachent à la marine. Il nomme aux emplois supérieurs qui ne sont pas dévolus à l'ancienneté. Il intervient dans les grandes questions que soulève ce service, et il se réserve particulièrement celles qui se rattachent à l'abolition du commerce des esclaves. Les quatre Lords suivants, rangés conformément à la hiérarchie des grades, sont des officiers de marine désignés sous le nom de *Junior lords of the admiralty,* et ils se partagent la surveillance des services spéciaux indiqués ci-après. Un ou deux d'entre eux siègent à la Chambre des communes, et discutent les questions techniques qui y peuvent être soulevées. Le dernier Lord et le premier Secrétaire sont des fontionnaires civils siégeant également à la Chambre des communes, où ils secondent le premier Lord.

Quatre départements principaux constituent le service de l'Amirauté : 1o la construction et l'entretien des vaisseaux à voiles et à vapeur, sous la direction du

Surveyor, qui est un officier de marine; 2o la comptabilité et le mouvement des fonds, sous la direction de l'*Accountant-general;* 3o l'achat et la conservation des matériaux d'approvisionnement (les vivres exceptés), sous la directien du *Storekeeper-general;* 4o l'achat et la conservation des vivres, et les transports de personnel et de matériel aux arsenaux, aux dépôts et aux stations navales.

Quatre départements accessoires, comprenant surtout les hôpitaux et les écoles, dépendent aussi de l'Amirauté. Le service médical de la flotte et des hôpitaux maritimes est confié à un médecin directeur général. L'hôpital de Greenwich comprend deux branches distinctes correspondant à deux directions. L'administration des Invalides résidants, au nombre de 2,500 environ, est confiée à un amiral gouverneur. L'administration des Invalides vivant au dehors avec le secours d'une pension, au nombre de 3,000, est dirigée par une haute commisssion de marins et de fonctionnaires civils, présidée par le Paymaster-general. Les deux écoles de Greenwich reçoivent 800 enfants, dont les pères font ou ont fait partie des marines de l'État ou du commerce.

Les dépenses normales et supplémentaires de l'armée et de l'Ordnance se sont élevées, en 1861-1862. à 389 millions. Les dépenses de la marine, pendant cette même année, ont atteint 315 millions[1].

[1] Non compris les dépenses extraordinaires, relatives aux guerres de la Chine et la Crimée.

§ XXII. 3e section : les sept classes des services civils.

La troisième section du budget comprend les allocations annuelles des services civils subdivisés en sept classes.

La classe 1re a pour titre : Travaux publics et constructions (*Public works and buildings*). Elle a donné lieu à une dépense de 21 millions. Elle comprend : l'entretien des palais royaux; la construction, l'ameublement et l'entretien des édifices publics; la construction de plusieurs ports dans le Royaume-Uni; la construction et l'entretien des phares dans les colonies et possessions étrangères; les frais de la commission chargée d'encourager la construction des routes en pays de montagnes; la construction du grand égout de la métropole; enfin l'impôt payé pour les propriétés de l'État.

La classe 2e a pour titre : Salaires et dépenses des services publics. Elle a donné lieu à une dépense de 36 millions. Les divers services consommateurs, ayant surtout pour parties prenantes le personnel non porté ci-desssus au Fonds consolidé, y sont énumérés dans l'ordre suivant : les deux chambres du Parlement; la trésorerie, les départements de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies; les administrations du commerce et du sceau privé; la commission d'examen pour les services civils; les administrations du Paymaster-general, de l'Échiquier, des travaux publics et des constructions, des terres et forêts de la couronne; la conservation des docu-

ments de la législation, de la jurisprudence et de l'administration publique; les commissions de la loi des pauvres; l'hôtel de la monnaie et le monnayage; les inspecteurs des manufactures et des mines : l'Échiquier et quelques administrations de l'Écosse; la maison du Vice-roi et les bureaux du Secrétaire en chef de l'Irlande; l'inspection des asiles d'aliénés d'Irlande; la commission des travaux publics d'Irlande; l'administration du contrôle financier dite *Audit-office;* la commission[1] dite ***Enclosure, copyhold and tithe commissioners;*** l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès dans les administrations centrales de Londres, de Dublin et d'Édimbourg; l'administration de l'amortissement de la dette; la commission des prêts favorisant les travaux d'utilité publique; la commission de secours pour les Indes occidentales; la commission chargée,

[1] Cette commission est un des traits les plus curieux de l'administration britannique. Elle a pour mission de provoquer la vente des terres communales, le rachat des rentes perpétuelles, et la conversion des dîmes ecclésiastiques en abonnements annuels; de faire les prêts d'argent destinés à encourager le drainage des terres ainsi que les autres améliorations à introduire dans l'assiette et la possession de la propriété rurale. En se transformant, selon le besoin des temps, elle a contribué plus que toute autre institution à accroître la force productive du sol. D'un autre côté, le Parlement s'applique toujours à restreindre au strict nécessaire cette immixtion dans le régime de la propriété privée. Il revise souvent les attributions antérieurement conférées. Il en fixe la durée à courte échéance, sauf à la prolonger fréquemment pour des périodes de deux années. Cette institution peut citer parmi ses bienfaits : au XVIIIe siècle, l'aliénation des biens communaux et le rachat des enclaves; dans le siècle présent, la simplification des dîmes; depuis 1846 (9 et 10, Vict., c. 101), les travaux de drainage.

sous l'autorité du Grand-chancelier et du Secrétaire d'État de l'intérieur, de visiter les maisons d'aliénés; la surintendance des routes du pays de Galles; l'enregistrement des sociétés de secours mutuels; la commission préposée à la surveillance des établissements et fondations charitables; l'inspection des cimetières et l'administration dite *Local government act office*, chargée d'améliorer la salubrité publique par l'initiative des localités; la statistique de l'agriculture et de l'émigration en Irlande; le service des quarantaines; le service secret; l'administration centrale de papeterie, d'impression et de reliure pour les services publics; les frais de poste des services publics.

La classe 3e est intitulée : Loi et Justice (*Law and Justice*). Elle a donné lieu à une dépense totale de 66 millions. Elle groupe les dépenses des cours de Justice, autres que les salaires portés au Fonds consolidé. Elle comprend : pour l'Angleterre, les cours supérieures ou spéciales de Londres, les cours de Comtés et les frais de police à la charge de l'État; pour l'Écosse, les deux hautes cours d'Édimbourg et les cours de Sheriffs; pour l'Irlande, les hautes cours de Dublin et le corps des constables; enfin, pour les trois provinces, la revision des listes électorales, les transports de prisonniers, les prisons et les établissements pénitentiaires de la métropole et des colonies.

La classe 4e est intitulée : Éducation, science et art. Elle a donné lieu à une dépense de 34 millions. Elle comprend : les subventions à l'instruc-

tion primaire et à l'enseignement des arts et du dessin, distribuées sur la demande des localités par le comité d'éducation du Conseil privé; les allocations relatives à l'entretien de l'université de Londres, du Musée britannique, de la Société royale de Londres, des galeries de peinture de Londres, et à l'achat de nouvelles collections; les subventions à la Société géographique et à divers travaux scientifiques, accomplis en Angleterre ou aux colonies; les subventions à l'instruction primaire ou professionnelle de l'Irlande, à l'université, au Queen's College et à l'Académie royale d'Irlande; enfin les subventions aux professeurs de Belfast et aux universités d'Écosse.

La classe 5e est intitulée : Services coloniaux et consulaires et autres services étrangers. Elle a donné lieu à une dépense de 17 millions. Elle comprend : les allocations faites aux petites colonies qui n'ont pu jusqu'ici, par leurs propres ressources, se constituer une existence indépendante, notamment aux Bermudes, aux Antilles, à la Colombie britannique, aux établissements de la côte occidentale d'Afrique, de Sainte-Hélène, de la rivière Orange, de la Cafrerie, d'Héligoland, des îles Falkland, de Labuan, des îles Pitcairn; les subventions accordées à l'étude des îles Fidji; aux expéditions du Zambèse, du Niger, du nord-ouest de l'Australie; les dépenses relatives à la surveillance et à l'encouragement de l'émigration, à la délimitation des colonies de l'Amérique du Nord, à la répression du commerce des esclaves

et à l'assistance des nègres repris aux contrevenants; les dépenses normales des consulats; les dépenses extraordinaires des ambassades et des missions spéciales.

La classe 6e est intitulée : Secours aux vieillards et charités (*Superannuations and charities*). Elle a donné lieu à une dépense de 9 millions. Elle comprend les secours accordés : à d'anciens fonctionnaires qui, aux termes des lois en vigueur, n'ont pas droit à une pension; aux anciens émigrants de la Corse et de Toulon; aux réfugiés polonais; aux anciens marins du commerce; aux marins qui se trouvent à l'étranger dans un état de détresse, et aux ministres non conformistes d'Irlande. Cette classe comprend en outre de nombreuses allocations aux hôpitaux d'Irlande.

La classe 7e est intitulée : Objets spéciaux et temporaires. Elle a donné lieu à une dépense de 17 millions. Elle se rapporte à des objets variés, et notamment : à la commission ecclésiastique chargée de provoquer les réformes dans l'organisation de l'Église anglicane; à plusieurs commissions chargées de services temporaires; aux frais occasionnés par la loi des brevets d'invention; enfin à divers autres services, tels que les commissions des pêcheries et des manufactures d'Écosse, les charges entraînées par certains traités de réciprocité, les compagnies de télégraphes sous-marins, les mercuriales des grains, le cadastre d'Irlande, les recensements périodiques de la population, le rachat des péages du Stade, et diverses dépenses accidentelles.

§ XXIII. 4e section : les services de perception et de régie.

La quatrième section du budget des dépenses comprend les frais auxquels donne lieu la perception des impôts ; ces frais s'élèvent à 118 millions. Enfin à cette même section se rattachent diverses dépenses montant ensemble à 78 millions.

Les quatre sections réunies forment une dépense totale de 1,802 millions[1]. Ce qui distingue surtout le budget britannique des budgets de la France, c'est que ce chiffre se réduit plutôt qu'il ne s'accroît.

Tel est le précis le plus sommaire que j'aie pu tracer de la constitution britannique. J'ai écarté de ma description une multitude de détails ; mais j'y ai compris tous les faits qui pouvaient fournir aux lecteurs les moyens de comparer, en connaissance de cause, cette constitution à celle de leur propre pays. Il me sera maintenant facile, en me référant à ces faits, de présenter en peu de mots l'appréciation que j'en fais moi-même.

[1] Les budgets anglais offrent habituellement un excédent des recettes sur les dépenses, qui est appliqué à l'extinction de la dette. Ce dernier budget présente, par exception, un déficit de 60 millions, qui s'explique par diverses causes, notamment par les réductions considérables opérées sur plusieurs impôts.

CHAPITRE 61

LA CONSTITUTION BRITANNIQUE TEND SURTOUT A FONDER LA PAIX PUBLIQUE SUR LA TOLÉRANCE, A REPOUSSER LA CORRUPTION ET A PROVOQUER LES RÉFORMES

§ I. Erreurs sur les causes de la prospérité de l'Angleterre.

La constitution que je viens de décrire a été diversement appréciée, selon le point de vue où l'on s'est placé ; mais on ne saurait avoir deux opinions sur les résultats que nos voisins en obtiennent. Ces résultats se résument dans six traits principaux. Depuis la fin du XVIIIe siècle, la nation anglaise réussit à se préserver de la corruption qui entravait précédemment sa marche, et qui pèse encore sur la plupart des peuples du Continent. A une imperfection près (54, X), la famille est bien organisée. L'harmonie et la tolérance règnent dans toutes les classes de la société. L'aptitude gouvernementale se développe de plus en plus chez les citoyens. La constitution sociale montre une solidité à toute épreuve. Enfin la race se répand avec une fécondité croissante sur toutes les régions incultes du globe. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si, à la vue de ce beau spectacle toutes les nations s'accordent à placer l'Angleterre au premier rang des États libres et prospères (8, VIII).

On dit souvent en France que l'Angleterre arrive

à ces résultats grâce à l'impulsion donnée par la haute noblesse ; on ajoute que des lois de privilège tendent à conserver le monopole de cette direction dans les mêmes familles ; on conclut enfin de ces opinions que la constitution de ce pays est essentiellement aristocratique. Les uns en infèrent que ce régime est la source de toute prospérité et de toute grandeur ; en sorte que les nations où une noblesse ne domine pas les autres classes seraient condamnées à une irrémédiable infériorité. D'autres, partant de l'idée contraire, prétendent constater que la puissance anglaise est incompatible avec ce régime insaisissable qu'ils appellent, sans le définir, « la civilisation moderne : » ils se croient donc autorisés à prédire que cette puissance s'écroulera au premier jour. Il suffit de se reporter aux chapitres précédents pour apercevoir, et l'abus qu'on fait ici du mot « aristocratie », et l'erreur des deux conclusions qu'on en tire.

§ II. L'hérédité de la pairie utile, mais non nécessaire.

Sauf une particularité que j'ai signalée (60, V), et sur laquelle je vais insister, la noblesse, en ce qui concerne la transmission des biens, le payement des impôts, l'exercice du gouvernement local, et tous les autres détails de l'organisation civile ou politique, est exactement soumise aux mêmes lois que le reste de la nation. L'égalité de la noblesse et des autres classes devant le fisc et la justice n'est pas seulement prescrite par la loi : elle est assurée aussi par les

mœurs et par la Coutume. On constate que les décisions des tribunaux sont d'autant plus sévères pour les personnes qui troublent la paix publique, que celles-ci appartiennent à une classe plus élevée de la société. L'influence de la noblesse ne se fonde donc point sur le privilège ; elle résulte d'une valeur personnelle librement reconnue par les autres classes. Cette influence, d'ailleurs, n'est jamais absolue ; elle ne peut même devenir dominante qu'à la condition de s'appliquer à la défense de la chose publique. Elle s'affaiblit, au contraire, et provoque d'efficaces résistances, dès qu'elle paraît s'employer dans un intérêt de caste. L'opinion publique est très chatouilleuse à cet égard ; aussi la noblesse, pour défendre des intérêts qui la touchent en quelques points, est-elle tenue à beaucoup plus de réserve que les classes commerçantes. Dans une constitution sociale où tout se discute ouvertement, la noblesse ne perd jamais de vue les sentiments qui peuvent porter les autres citoyens à contester le principe de son institution. Elle aperçoit toujours l'écueil contre lequel elle peut échouer ; et, au lieu de s'isoler comme le faisait si imprudemment l'ancienne noblesse française, elle s'attache à faire oublier son privilège en s'identifiant avec tous les intérêts nationaux. C'est ainsi qu'on la voit journellement s'associer aux autres classes dans toutes les œuvres de bien public (46, VIII et XIII).

Dans l'ordre exclusivement politique, la Chambre des pairs avait déjà perdu son ancienne prépondérance, longtemps avant que la réforme électorale eût

donné une majorité considérable aux populations urbaines et aux groupes manufacturiers dans la Chambre des communes. Elle n'a plus maintenant d'autre suprématie reconnue que le nom de Chambre haute; et l'opinion ne lui permettrait guère de se mettre en contradiction avec la Chambre basse, au sujet d'une innovation ou d'une réforme soulevant de près ou de loin une question d'impôt. Cette situation ne dispense la noblesse d'aucune des vertus nécessaires aux autres classes. Elle ne lui attribue, à vrai dire, que le devoir de se dévouer plus que ces dernières au bien public.

Les familles nobles reçoivent assurément une in fluence considérable du privilège qui leur attribue dans la Chambre des pairs un siège héréditaire, et qui lie indissolublement la possession d'un titre à l'exercice d'une haute fonction politique. Mais rien n'indique, ni que l'abolition de ce privilège soit imminente, ni qu'elle puisse servir l'intérêt national. Les hommes qui ont provoqué récemment tant de réformes utiles, et même ceux qui se préoccupent spécialement d'améliorer la condition des classes inférieures, ne réclament pas cette innovation. On admet presque unanimement que les bourgeois et les ouvriers ne gagneraient rien à la suppression de l'hérédité de la pairie.

La chambre des pairs, en effet, remplit une fonction essentielle. Elle représente surtout les intérêts permanents de la société. Elle tempère donc les entraînements qui peuvent se produire, dans la chambre

élective, sous l'inspiration d'une passion éphémère ou d'une préoccupation accidentelle. A ce point de vue, l'hérédité des Pairs se fonde, chez les Anglais, sur les motifs qui conseillent à toutes les sociétés de conserver leurs bonnes traditions. On comprend, en outre, que si les Pairs, après la suppression du privilège actuel, étaient institués par des ministres agents de la majorité de l'autre chambre, l'équilibre actuel du Parlement et de la constitution tout entière serait rompu, au détriment de la liberté générale.

Si les idées et les mœurs venaient à se modifier; si notamment la Chambre des pairs, s'écartant de sa prudence habituelle, se mettait en lutte ouverte avec les opinions dominantes, les Anglais pourraient être conduits à détruire ce dernier vestige des anciens privilèges. Mais alors ils sentiraient plus vivement le besoin de retrouver dans le droit commun, sous une nouvelle forme, les garanties de stabilité nécessaires à tout ordre social. Plus que jamais ils feraient appel aux vertus de la propriété rurale, unies aux talents constatés par les grands services rendus à la nation. Ces autorités sociales seraient toujours indispensables pour corriger les tendances parfois égoïstes des classes commerçantes, pour conjurer l'envie et les appétits grossiers qui sont toujours en germe chez les classes inférieures, et en résumé pour conserver à la race son éclat et sa grandeur. Les nouveaux Pairs n'auraient plus le relief attaché aux anciens titres; mais, en revanche, ils seraient débarrassés des médiocrités que l'hérédité introduit

maintenant dans la Chambre haute, et ils cesseraient de prêter le flanc aux attaques que suscitera désormais tout régime de privilège. L'institution réformée ne tomberait pas au-dessous de l'ancienne, si la nation résolvait le très difficile problème que soulève partout l'élection des vraies supériorités sociales, si les intrigants n'empiraient pas l'ordre de choses que gâtent actuellement les incapacités héréditaires. Riche de talents, de biens et d'honneurs, la nouvelle Chambre continuerait, sans arrière-pensée d'intérêt personnel, sans autre but que la considération publique, le rôle bienfaisant d'une véritable classe dirigeante (50, XVII).

En résumé, l'hérédité de la pairie est un élément utile mais non nécessaire de la constitution britannique. Elle pourrait, à la rigueur, être abolie sans que la puissance de l'Angleterre fut sérieusement atteinte[1]; mais elle ne pourrait en aucun cas

[1] Ceux qui voient dans l'hérédité de la pairie tout le secret des succès de l'Angleterre, se trompent autant que ceux qui, avant la réforme de 1846, attribuaient au régime des céréales la prépondérance de la grande propriété. Cette appréciation sera également démentie par l'événement, si l'opinion exige un jour en Angleterre le sacrifice de cette dernière dérogation au droit commun. En rapprochant ainsi ces deux privilèges je ne prétends point amoindrir l'importance de l'hérédité. Le régime qui haussait artificiellement sur les marchés anglais le prix du blé, sacrifiait injustement toutes les classes qui le consomment à celle qui possède le sol; tandis que l'hérédité se justifie par une multitude de raisons, notamment par le besoin de la liberté politique et, ce qui résume tout, par les sympathies presque unanimes de la nation. Le seul but de cette remarque est de rappeler que la grandeur actuelle de l'Angleterre ne dépend point d'un seul détail de sa constitution; qu'elle résulte essentiellement de ce merveilleux en-

se maintenir malgré l'opinion dans un régime qui donne à la volonté nationale une force irrésistible. Elle ne se conserve que sous l'influence d'un sentiment réfléchi d'utilité publique. Une telle organisation ne présente rien de commun avec les anciens régimes, où l'autorité d'une caste s'imposait à des classes subordonnées. Elle ne répond donc point à l'idée fausse que fait naître habituellement en France le mot « aristocratie » (62, XI à XIV). Il est donc inexact d'employer ce mot pour attribuer un caractère exclusif à la constitution anglaise.

§ III. Juste pondération établie entre les diverses classes.

L'évidence des faits réfute également les allégations inverses, à l'aide desquelles certains lettrés français prétendent établir que la prépondérance sociale appartiendra désormais en Angleterre, aux classes moyennes, ou même aux populations ouvrières. Ces écrivains fondent l'une ou l'autre opinion, soit sur le surcroît d'influence attribué par la réforme de 1832 à la Chambre des communes, soit sur les allocations énormes accordées récemment à l'instruction primaire par le Parlement. L'idée de la domination exclusive d'une classe déterminée est l'une des manifestations favorites de l'esprit d'intolérance (62, IX) qui nous porte maintenant à prêter aux autres

semble de coutumes, de mœurs et de lois qui, laissant à chaque citoyen toute la liberté nécessaire à la gestion de ses propres affaires, dirige, par des milliers d'institutions locales ou centrales, le surplus de son activité vers l'utilité commune.

peuples les passions dont nous sommes animés. Nous méconnaissons ainsi cette équitable propension qui, chez nos voisins, partage l'influence entre toutes les classes, attribue le pouvoir aux individus les plus dignes de l'exercer, et enfin assure à chaque condition sociale, autant que le permet l'intérêt public, les satisfactions qu'elle recherche. C'est ainsi que la Paroisse, le Comté, la Province et l'État offrent partout aux riches les honneurs publics, en échange de dévouements gratuits; aux classes moyennes, la liberté du travail, avec la perspective de la richesse et de l'influence ; aux ouvriers habiles et tempérants, l'accès à la propriété par l'épargne ou la colonisation; à toutes les défaillances individuelles, le patronage ou la corporation, et, comme dernière ressource, l'assistance garantie par l'impôt.

La constitution britannique offre en outre à tout homme moral et laborieux des facilités extrêmes pour s'élever des rangs les plus infimes aux situations les plus élevées. Les préjugés de caste ne s'opposent point autant qu'en France à cette élévation. Un nouvel anobli est traité sur le pied d'égalité par les plus vieilles familles; souvent même l'opinion de ses collègues et celle du public lui donnent à la Chambre des pairs une situation prépondérante. Les classes inférieures ne sont point elles-mêmes arrêtées dans leur marche ascendante par les régimes de castes, que les écoles dites professionnelles (47, XX) tendent à créer en France, au profit des incapacités bourgeoises.

§ IV. L'équilibre dans la vie privée.

La constitution britannique n'a jamais été subordonnée à l'un de ces principes exclusifs qui, depuis 1661 et surtout depuis 1789, ont successivement dominé chez nous en étouffant tous les autres [1], et qui ont ainsi désorganisé en notre race le modèle que l'Europe se plut longtemps à imiter. Cet esprit de pondération est frappant dans la vie privée. Plus on étudie les Anglais, plus on admire la sollicitude avec laquelle ils tempèrent les penchants et les influences, afin de maintenir dans l'activité du corps et les aspirations de la pensée un juste état d'équilibre.

Dans la vie privée, ils opposent à la soif des richesses le renoncement chrétien; à une propension acharnée pour le travail, le repos dominical et les jouissances journalières du foyer domestique; au prosélytisme religieux, la tolérance de tous les cultes; aux habitudes de confort et à la quiétude du bien-être, les voyages excentriques et les plus violents exercices du corps; à la sécurité habituelle des sociétés occidentales, les dangers du steeple-chase, de la chasse au renard et des excursions ma-

[1] Cette aberration révolutionnaire s'est exprimée, aux deux époques, en deux phrases qui ont été souvent citées. En 1661, Louis XIV a dit : *L'État c'est moi.* En 1789, Siéyès a écrit : *Qu'est-ce que le tiers-état? Tout. Qu'a-t-il été jusqu'ici? Rien.* Les révolutionnaires de notre temps captent avec mille formules le suffrage des incapables et des envieux ; mais, au fond, ils résument leurs flatteries dans un mensonge : « Vous êtes tout. » (Note de 1872.)

ritimes ; enfin, aux jouissances physiques que recherchent toutes les classes selon leur fortune, la simplicité et la frugalité systématiques d'une foule de sociétés, dont les membres se lient par des obligations volontaires [1].

§ V. L'équilibre dans la vie publique.

Dans la vie publique les Anglais établissent cette pondération avec un redoublement de sollicitude. Ils opposent, en première ligne, l'autorité de la Chambre des pairs à celle de la Chambre des communes, et l'ascendant du Roi à celui de ces deux Chambres. On prend le change, en effet, sur la Coutume et les mœurs de l'Angleterre, quand on se persuade que l'autorité du Roi y est nécessairement subordonnée aux autres pouvoirs. La prépondérance actuelle des deux chambres du Parlement n'est point un principe constitutionnel absolu ; c'est plutôt un fait résultant de l'harmonie avec laquelle toutes les classes de citoyens s'entendent sur les questions d'intérêt public.

[1] La description de ces sociétés serait un sujet bien digne des écrivains portés à comprendre la prépondérance de l'ordre moral sur les autres influences qui améliorent l'humanité, et je voudrais qu'elle fût entreprise par un catholique zélé, animé de cet esprit d'impartialité dont l'Allemagne offre de si beaux modèles (9, X). Les exemples de vertu et de renoncement chrétien offerts par ces sociétés sont d'autant plus méritoires et d'autant plus efficaces, qu'ils se mêlent aux devoirs journaliers de la vie publique et de la vie privée. Je recommande particulièrement l'étude pratique et directe des sociétés dites *de tempérance.* Je rappelle en outre la société dite *des Amis* (11, VI), composée de 15,000 personnes environ, à ceux qui voudront se rendre compte de la portée des influences morales que je signale.

Si l'antagonisme social se développait de nouveau, comme au XVIIe siècle, par la corruption; si, comme on l'a vu chez nous en 1851, le Parlement se divisait en fractions égales sur des questions essentielles, la prépondérance reviendrait au Roi par le jeu régulier de la constitution. D'un autre côté, le respect et l'amour accordés au Roi ne dérivent point davantage d'un principe absolu. Les sentiments qui attachent les sujets au Roi sont subordonnés à l'accomplissement des devoirs qui lui sont imposés par la Coutume, les mœurs et la loi. Ils ne sauraient donc donner lieu aux exagérations de dévouement qui ont porté nos pères à subir sans résistance, pendant plus d'un siècle, la corruption de Louis XIV, du Régent et de Louis XV (9, VIII).

Inspirés par le même esprit de tolérance et de pondération, les Anglais balancent le droit qu'a le gouvernement central de nommer des magistrats locaux (57, II à IV), par le droit des localités à élire la Chambre des communes, et par suite à nommer indirectement le personnel de ce gouvernement. Ils balancent de même le droit du législateur par l'obligation de l'enquête préalable auprès de tous les hommes compétents; le pouvoir du fonctionnaire, par sa responsabilité devant les administrés, selon le jugement des tribunaux de droit commun; l'action de l'autorité publique, par la surveillance des électeurs et des contribuables; le droit des pauvres à l'assistance, par l'intervention nécessaire de ceux qui en font les frais.

Chacun des détails de la vie publique est en outre contrôlé, à des points de vue opposés, par deux partis permanents. Ces partis ne sont pas constitués, comme ceux des peuples en révolution, par des erreurs dangereuses ou par des intérêts éphémères. Ils sont fondés sur deux aspirations éternelles et légitimes du cœur humain : sur la prédominance de l'une ou de l'autre des deux propensions qui portent l'homme à conserver le bien ou à chercher le mieux. Enfin l'opinion publique à son tour, secondée par la presse périodique, s'oppose comme contre-poids à toute influence exclusive. Elle fait constamment échec à l'autorité de l'un ou de l'autre parti : dès que les Torys obtiennent un succès marqué, elle aide les Wighs à prendre leurs émules en faute et à reconquérir la prépondérance.

L'impulsion imprimée aux esprits dans un sens ou dans l'autre est parfois énergique; mais elle ne dégénère jamais en un système exclusif, sous l'influence de la routine ou de la passion. Elle ne s'inféode point dans une formule politique qui ne serait pas une expression de la loi morale. A cet égard, les Anglais gardent au contraire une extrême réserve. Même aux époques de passion et d'entraînement, ils ne proclament jamais dans les actes officiels les principes de raison et de justice qu'ils s'efforcent de pratiquer. Ils repoussent les protestations en faveur des grandes vérités sociales, qui ne dérivent pas directement du Décalogue interprété par l'Évangile. Ils dédaignent ces formules impuissantes et stériles

qui ailleurs s'inscrivent en tête des lois, ou ne s'affichent sur les murs avec tant d'apparat, que parce qu'elles ne sont pas gravées dans les cœurs.

§ VI. La tolérance, la crainte de la corruption et l'amour des réformes.

On peut résumer d'un mot cette mâle indépendance et cette prudente réserve, en disant que l'Angleterre, redoutant la domination d'un principe exclusif pris en dehors de la loi suprême, maintient fermement, en les tempérant l'une par l'autre, toutes les bonnes traditions d'où peut découler quelque utilité pour le public.

Cette réserve s'applique même à la liberté civile et politique, c'est-à-dire au principe que, selon l'opinion unanime des autres nations, l'Angleterre pratique avec la plus évidente supériorité. En cette matière, les Anglais ne font jamais, même devant les électeurs, ces sonores professions de foi dont les Français ont été si prodigues. La liberté surgit chez eux spontanément de la conciliation de tous les bons principes sociaux. Elle ne s'improvise jamais, comme chez nous, par la violence. Elle procède au contraire d'un esprit universel de tolérance, qui donne un légitime développement à toutes les situations, à tous les intérêts, à toutes les doctrines.

Si, parmi ces principes que les Anglais pratiquent plutôt qu'ils ne les proclament, il fallait absolument indiquer des tendances dominantes, je signalerais,

après cet esprit de tolérance et de conciliation, la crainte de la corruption et l'amour des réformes.

§ VII. La corruption conjurée dans la vie privée.

Pour préserver la vie privée de la corruption, les Anglais font d'abord appel à la religion (11, I). Ils la considèrent comme un frein salutaire pour toutes les conditions et pour tous les âges. Ils y voient la force la plus propre à écarter les passions de la barbarie; car ils savent que le germe de ces passions se reproduit incessamment avec les générations nouvelles, quel que soit l'état de perfection atteint par la génération précédente.

Agissant par l'exemple plus que par les préceptes, ils initient leurs enfants à la pratique de la vie par les saines traditions du foyer domestique, et ils ne laissent à l'école qu'un rôle subordonné. Après avoir ainsi mis en jeu toutes les influences émanant de la famille, ils ont recours à un judicieux système d'enseignement. Ils veulent que l'autorité du professeur soit indépendante de toute immixtion de l'État; mais ils lui donnent pour appui et pour frein la religion, qui ne reste jamais étrangère aux aspirations de la science.

Au surplus les pères abandonnent rarement leurs fils aux spéculations théoriques ; ils continuent à les diriger en joignant à l'enseignement de l'école l'enseignement plus efficace qui résulte de l'exercice d'une profession (47, XXI). Usant à cet égard de leur souveraineté que laisse intacte la loi civile, et s'ap-

puyant sur la Liberté testamentaire, ils tempèrent par un travail utile les passions de la jeunesse. Ils dressent au moins un de leurs enfants à l'exercice de la profession de famille, et ils mettent les autres en voie de se créer une situation indépendante. Sous ce régine d'autorité paternelle, le classement social se produit dans les meilleures conditions : la direction des ateliers de travail arrive naturellement aux plus dignes.

Après avoir pourvu, autant que possible, par l'initiative individuelle au maintien de l'ordre social, les Anglais ont fréquemment recours à l'association libre pour combattre les abus ou préparer les réformes. Ils se préoccupent surtout d'accomplir, à l'aide de corporations libres enrichies par les testaments, les œuvres de bien public auxquelles les pères de famille ne pourraient suffire s'ils restaient isolés.

§ VIII. La corruption conjurée dans la vie publique.

En ce qui concerne l'organisation de la vie publique, les Anglais font d'abord appel aux sentiments de l'honneur et du devoir, et ils les propagent à l'aide d'un bon système de récompenses. Mais ils ne perdent jamais de vue le danger des défaillances individuelles; et pour s'en garantir, ils s'inspirent d'une pensée juste et féconde. Ils estiment que l'activité la plus soutenue et l'autorité la plus honnête sont celles du père de famille obligé de pourvoir, par son travail, à son bien-être personnel et à celui de la femme et des enfants. Ils savent aussi que l'activité et l'auto-

rité du fonctionnaire public, lors même qu'elles sont ennoblies par les vertus de l'homme privé, restent dépourvues de ces stimulants salutaires, et recèlent toujours quelque germe de corruption.

De ce fait indiqué par une expérience journalière, ils concluent qu'il ne faut jamais, pour atteindre une perfection théorique, confier au gouvernement les fonctions sociales qui peuvent être convenablement remplies par des particuliers. Se plaçant à ce même point de vue, pour les fonctions qui appartiennent à la vie publique ils choisissent de préférence les hommes qui, voués habituellement au soin de leurs affaires privées, peuvent consacrer une partie de leur temps à la chose commune. Encore distinguent-ils surtout parmi ces derniers ceux qui visent à l'honneur et non à l'argent, qui tiennent expressément à se concilier la considération publique par une conduite irréprochable, qui veulent s'élever plus tard par les suffrages de leurs concitoyens à des fonctions plus importantes. Encourageant la richesse, l'une des forces sociales, et prévenant la corruption qui en émane, ils rendent ainsi laborieuses et morales des existences qui se fussent dépravées dans l'oisiveté.

§ IX. Les fonctions gratuites; le choix des fonctionnaires.

Les Anglais considèrent la multiplicité des fonctions gratuites comme un élément essentiel d'harmonie, dans un grand État où le commerce porte à la fortune beaucoup d'individualités éminentes. Ils excitent

les riches à s'élever aux honneurs par la vertu, afin de les dissuader de pervertir la société par leurs vices et leurs passions. Ils ont en conséquence érigé en devoirs publics, pour toutes les situations de fortune, depuis la fonction de Highway-surveyor (55, III) jusqu'à celle de Shériff (57, II), toutes les charges gratuites qui peuvent créer aux titulaires des droits à la considération de leurs concitoyens.

Ils attribuent des salaires à deux sortes de fonctions : à celles qui exigent une longue pratique professionnelle, incompatible avec l'exercice d'entreprises privées ; à celles qui sont trop inférieures pour être recherchées par des hommes visant surtout à la considération publique. Quant au choix des agents, ils le subordonnent à des principes fort différents de ceux qui sont adoptés en France. Ils se tiennent surtout en garde contre la doctrine qui assimile ces fonctions à des prébendes auxquelles tous les citoyens peuvent également prétendre, en s'aidant de la faveur des gouvernants, ou en justifiant de leur capacité par des examens. Portés à tirer de chaque principe tout le bien qu'il peut donner, ils ne repoussent pas les examens d'admission ; mais ils les étendent peu au delà du cercle des fonctions inférieures. Pour les carrières d'un ordre plus élevé, que les classes influentes destinent sous tous les régimes à leurs enfants et à leurs clients, ils voient dans l'exagération des examens une perte de temps et une source de corruption. Ils redoutent surtout ce procédé de classement en ce qui touche la magistrature, l'armée

et les autres services où l'ascendant personnel du fonctionnaire résulte en grande partie des habitudes traditionnelles de la parenté. En choisissant les candidats, ils continuent donc à rechercher les aptitudes liées aux meilleures traditions sociales et à la fortune, tout en réservant une grande part aux capacités constatées par des examens.

En résumé, selon la doctrine anglaise, le droit du public n'est pas de concourir à toutes les fonctions de l'État, mais d'être servi par des fonctionnaires habiles et dévoués. Le gouvernement suit en conséquence pour chaque classe de fonctions le mode de recrutement le plus propre à atteindre ce but. Ainsi, il recourt avec succès à l'examen, comme moyen absolu de classer les candidats aux fonctions exigeant certaines aptitudes techniques développées par les écoles. Il relègue ce moyen au second rang pour le recrutement des fonctions réclamant surtout certaines qualités garanties par les bonnes traditions de famille. Enfin, tirant même d'un vieux principe trop sujet à l'abus le bien qu'il peut encore produire, ils tolèrent la vénalité des offices qui ne confèrent une situation digne et heureuse qu'aux titulaires qui joignent à leur fonction la possession d'une certaine fortune.

§ X. Le recrutement du personnel gouvernemental.

La nation, pouvant à la rigueur dicter ses choix au gouvernement, lui laisse habituellement sous ce rapport beaucoup de latitude. C'est ainsi que des

hommes nouveaux qui prennent d'utiles initiatives arrivent journellement à de hautes situations pour y mettre leurs idées en pratique (64, VI). L'élévation rapide des hommes de mérite est au contraire incompatible avec les lourdes hiérarchies bureaucratiques (63, IX) du Continent. Elle a beaucoup contribué à la grandeur présente de l'Angleterre.

Les Anglais sont généralement convaincus que la première qualité du fonctionnaire public est d'être inaccessible à la corruption. Cette conviction n'existe pas seulement chez les hommes d'État auxquels des fonctions élevées ont donné une haute intuition de l'ordre social. Elle a été propagée jusque dans les rangs inférieurs des classes moyennes par la pratique du gouvernement local, par le sentiment chrétien, et surtout par la lecture habituelle de la Bible. Quant au classement des hommes, le Livre saint exerce en Angleterre une influence dont j'ai rarement aperçu la trace chez les Français [1].

[1] J'ai entendu à Sheffield un prédicateur des rues (31, III) signaler en termes excellents l'influence que le Christianisme exerce sur les institutions publiques, et citer en anglais, aux applaudissements de la foule, le verset suivant : « L'élévation des justes « est une source de prospérité : le règne des méchants est la ruine « des hommes. » (*Proverbes de Salomon*, XXVIII, 12.)—Le peuple anglais, tant qu'il se nourrira ainsi de la lecture du Livre saint, n'acceptera pas de ses gouvernants la corruption que la France, envahie par le scepticisme, a subie sans résistance pendant le dernier siècle de l'ancien-régime.

§ XI. La répartition des pouvoirs publics.

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs publics, les Anglais s'inspirent de principes analogues. De même qu'ils donnent, autant que possible, au fonctionnaire le caractère de l'homme privé, ils se plaisent à étendre jusqu'à ses extrêmes limites le cercle de l'activité individuelle, puis à tenir en contact intime l'homme public et l'administré. L'art de gouverner leur paraît consister surtout à faire voter chaque dépense par ceux qui la payent; à établir l'administration de la chose publique dans le Comté, le Borough, l'Union et la Paroisse, et à ne concentrer dans la capitale de la Province ou de l'État que la dose d'autorité strictement indispensable à la bonne gestion des intérêts communs.

§ XII. L'amour des réformes et le respect de la tradition.

C'est surtout l'amour des réformes qui honore aujourd'hui l'Angleterre; mais cette propension n'a pour ainsi dire rien de commun avec le besoin de changement qui se manifeste en France, avec fracas, après de longues périodes de torpeur. On laisse une libre expansion aux idées les plus excentriques, touchant les réformes politiques et religieuses. On se garde bien de les mettre en relief, comme chez nous au XVIII[e] siècle, par la persécution; mais on la déconcerte par deux procedés efficaces : par la tolérance avec laquelle les gouvernants se résignent à subir la propagande de l'erreur; par le dévouement

que mettent les particuliers à proclamer la vérité, et à conférer par leurs votes les honneurs et les pouvoirs publics à ceux qui la pratiquent.

Les Anglais sont profondément attachés à leur constitution sociale. Ils savent qu'elle est fondée sur des coutumes justifiées par l'assentiment de nombreuses générations; qu'elle est incessamment améliorée, dans la vie locale par les vraies Autorités sociales et les contribuables, dans la vie nationale par un Parlement soumis au Christianisme. Ils considèrent en conséquence comme puériles ou insensées ces élucubrations dans lesquelles un auteur, regardant comme non avenus tant d'efforts et de dévouements, viserait à créer de toutes pièces un nouvel ordre social. Se sentant ainsi assurés contre toute chance de perturbation brusque, ils recherchent, sans arrière-pensée et avec une ardeur soutenue, tous les perfectionnements conseillés par l'expérience et la raison, et ils s'assimilent par là de nouveaux éléments de puissance et de stabilité.

Cet infatigable esprit d'innovation touche à tous les détails de la constitution sociale. Il modifie sans hésiter les institutions les plus vénérables; mais dans ce cas le mobile est le désir du mieux, et non un entraînement irréfléchi vers la nouveauté. Quand ce désir légitime n'est point en jeu, on se tient au régime ancien; et souvent même, quand on change le fond des choses, on se plaît à conserver la vieille forme dans le nom ou dans le costume. Les Anglais ne renoncent à leurs coutumes qu'en

vue de certains résultats qui semblent désirables. Souvent ils ne promulguent qu'à titre d'essai leurs lois de réforme ; et dès que l'expérience en démontre la stérilité, ils n'hésitent pas à les abolir. Ils accueillent avec une faveur marquée les projets de réforme recommandés par une heureuse pratique d'un peuple étranger. La propagande de leurs consuls commerciaux, de leurs négociants et même des simples voyageurs de loisir (54, XV), est à cet égard fort efficace. L'Angleterre trouve ainsi dans les relations de la paix les moyens de succès que Rome se procurait surtout par les contacts de la guerre[1]. Mieux avisée et plus féconde que son émule, elle envahit le monde, non pas seulement par ses armées et ses vaisseaux, mais encore par le commerce et la colonisation. C'est ainsi que devant tous les peuples cette grande nation justifie sa prépondérance par ses services.

§ XIII. Encouragements judicieux donnés à l'esprit de nouveauté.

L'Angleterre a depuis longtemps constaté que le meilleur moyen de provoquer les réformes utiles est de bien accueillir, puis de récompenser les citoyens qui s'y dévouent. Tout novateur qui fait appel à l'expérience et à la raison est accueilli avec sympathie par la presse périodique et par les libres associations adonnées aux améliorations sociales. L'idée

[1] Voir l'épigraphe de l'Introduction.

nouvelle, dès qu'elle a été approuvée par l'opinion, provoque la formation d'une association spéciale, si elle ne rentre pas tout d'abord dans le cadre d'une institution ancienne. Elle trouve de puissants patrons parmi les hommes de loisir qui, dépourvus de toute préoccupation personnelle, consacrent leur vie au soin des intérêts généraux. Grâce à ces appuis, l'idée se propage rapidement, et elle est bientôt mise en pratique. L'opinion publique s'emploie volontiers à assurer à l'inventeur le genre d'encouragement qu'il peut désirer. C'est elle, par exemple, qui rend profitable aux intéressés la loi des brevets d'invention, qui n'est guère en France, pour les inventeurs, qu'une cause de martyre. C'est elle, en effet, qui, en réagissant sur les individus et sur les juges, réprime avec sévérité les empiétements frauduleux.

Lorsque l'on considère l'esprit de routine qui règne chez la plupart des populations stables du Continent, on admire chez les Anglais cette sage propension vers la nouveauté. On comprend que cette constante préoccupation pour les réformes est un des titres les plus légitimes de la nation anglaise à la prééminence.

Ces titres sont nombreux, et ils se manifestent, surtout dans l'ordre politique, avec une supériorité incontestable. On ne peut lire les actes du Parlement sans accorder au gouvernement anglais le respect qui lui est dû. Au risque de surcharger mon récit, j'ai souvent conservé dans les chapitres pré-

cédents la trace de ces lectures. J'ai cité les principales lois qui, depuis 1789, ont transformé sans bruit la constitution britannique, dans le temps même où nos dix révolutions aggravaient les désordres et les abus du l'ancien régime, désorganisé par Louis XIV et ses successeurs.

Je dois signaler encore, en terminant, une autre cause des succès de l'Angleterre. Les hommes d'État de ce pays sont en présence d'une constitution formée de coutumes et de lois innombrables, qui impliquent souvent contradiction. Ils l'ont souvent modifiée, comme je l'ai indiqué en détail dans les six précédents chapitres; mais ils ont toujours compris l'impossibilité absolue de réformer en une fois une grande subdivision d'un si vaste ensemble. Dans chacun de leurs essais d'amélioration, ils s'attachent seulement à un détail, sans trop se préoccuper des disparates, et en se tenant toujours prêts à continuer l'œuvre, dès qu'une nécessité se fait sentir. Ils trouvent aisément leur voie au milieu de ce dédale d'institutions, en s'aidant de la tradition orale et de bons répertoires; mais ils ne songent point à détruire leur constitution sous prétexte de la simplifier. Ils se gardent de substituer des textes inflexibles aux coutumes qui, depuis quinze siècles, se plient à toutes les exigences des libertés publiques et privées. Ils se persuadent qu'aucune assemblée, fût-elle composée de Numas et de Solons, ne saurait s'employer utilement à résumer en codes ces vénérables coutumes.. Ils sont unanimes à penser que la

stabilité et la grandeur de l'État sont suffisamment assurées, si le législateur pourvoit avec vigilance aux besoins de chaque jour, et si les classes dirigeantes (50, XVII, et 51, III), se défendant de la corruption, font partout leur devoir.

§ XIV. Modération des idées touchant le self-government et la séparation des pouvoirs.

Les novateurs français qui se plaisent à développer sans cesse les attributions du gouvernement central, aux dépens du gouvernement local et de l'activité individuelle, pourraient trouver des arguments dans plusieurs mesures récentes de l'Angleterre. Au nombre de ces mesures on peut citer notamment celles qui concernent la vaccine (56, X), les routes (57, XIV), la salubrité (58, XIV) et l'enseignement (60, XI et XXII). Les rapports des fonctionnaires chargés de diriger et de contrôler les nouveaux services où intervient l'État, fournissent parfois des informations justes sur les inconvénients de ces prétendues réformes. Mais ils témoignent plus ordinairement d'une disposition systématique à étendre encore le régime d'intervention; et il ne semble pas que l'opinion publique soit préparée à réagir contre un nouveau courant d'idées. Ces faits confirment deux conclusions précédemment établies. En s'éloignant aujourd'hui de ses pratiques habituelles de *self-government*, l'Angleterre prouve une fois de plus qu'elle repousse toute doctrine exclusive. En se rapprochant sous ce rapport de plusieurs

nations du Continent, elle fournit un nouvel exemple de la tendance qui porte les Européens à l'uniformité (53, III).

Mais on ne serait nullement fondé à présenter ces mêmes faits comme la justification des exagérations du régime français. Pour écarter ce genre d'apologie, le lecteur n'a qu'à se reporter aux différences profondes qui existent entre les constitutions sociales des deux pays. Il pourra se borner, par exemple, à comparer les régimes administratifs du Comté et du Département.

D'un autre côté, le Royaume-Uni, qui offre le meilleur modèle de gouvernement local, ne prétend nullement prendre en toutes choses le contre-pied du principe de la centralisation. On peut observer en ce pays, dans certaines branches d'administration, une concentration d'autorité plus énergique que tout ce qui existe ailleurs. Ainsi, par exemple, la réunion de tous les services financiers de l'État entre les mains d'un premier ministre (60, XIV) contraste singulièrement avec l'éparpillement ruineux que nous avons introduit en France dans ces services (67, XIV), tout en donnant dans les autres branches de la vie publique contre les écueils d'une centralisation exagérée.

Je ferai une remarque analogue à propos de la séparation des pouvoirs. Nos hommes d'État font de ce principe une règle absolue, en haine des abus auxquels le régime opposé a donné lieu au dernier siècle. Les Anglais, au contraire, tirent de ce prin-

cipe tous les avantages qu'il peut donner; mais ils se gardent de l'appliquer jusque dans les moindres détails. C'est ainsi que, en réunissant chez les Magistrates du Comté (57, IV) les fonctions administratives et la juridiction sur certains crimes ou délits, ils ont trouvé le meilleur moyen pratique de concilier la liberté et la paix publique.

§ XV. Critiques dirigées contre la constitution sociale de l'Angleterre.

En présentant ces appréciations sur la constitution britannique, je me suis inspiré des considérations exposées au début de cet ouvrage (8, VII). Je me suis proposé, non pas de faire la balance exacte des qualités et des défauts de cette constitution, mais bien de mettre en lumière les bons exemples qui peuvent exciter chez nous une émulation salutaire. Si je m'étais placé au stérile point de vue de la critique, j'aurais dû insister plus que je ne l'ai fait sur plusieurs traits regrettables : sur les dernières traces de l'oppression imposée pendant cinq siècles à l'Irlande; sur l'injustice du régime des dîmes ecclésiastiques, qui prive les cultes dissidents de leurs légitimes ressources; sur les vices nombreux attachés au principe et à la pratique de la taxe des pauvres; sur les misères physiques et morales qui, malgré de nombreuses réformes, pèsent encore sur les populations manufacturières et urbaines du Royaume-Uni. J'aurais dû surtout signaler l'égoïsme que l'Angleterre manifeste dans les rap-

ports internationaux, et notamment le cynisme avec lequel elle a organisé en Orient le honteux commerce de l'opium. Enfin j'aurais à reprocher à l'Angleterre le tort qu'elle a fait parfois au monde entier, en détournant les Européens de l'union qu'ils devraient contracter, soit pour développer leurs ressources intérieures, soit pour exercer au dehors un haut patronage; et à ce sujet j'aurais à rappeler une importante vérité, savoir : que cette intervention des Européens n'est pas moins nécessaire à l'affermissement de leur propre constitution qu'à l'amélioration des races inférieures (51, X).

Ce n'est point par un engouement irréfléchi, mais avec le désir d'être utile à mon pays et aux autres nations civilisées, que j'ai insisté sur les traits les plus recommandables de la constitution britannique. Mais si le plan de mon travail m'eût conduit à critiquer l'usage que l'Angleterre fait de sa puissance, j'aurais dû pourtant constater qu'elle se montre plus modérée dans l'abus que l'Espagne et la France ne l'ont été aux temps de leur prépondérance. Au surplus, les maux actuels de l'Europe résultent moins de l'égoïsme des Anglais que de l'erreur ou du vice des populations; et, en ce qui nous concerne, le meilleur moyen d'y remédier est de revenir au vrai et au bien par l'exemple de nos émules.

§ XVI. Causes qui, malgré certains défauts, recommandent l'imitation de l'Angleterre.

Je n'ai observé aucune constitution sociale qui soit exempte de graves imperfections. Celles que je viens de signaler dans la constitution britannique ne doivent point dissuader mes concitoyens de la prendre pour modèle. L'opportunité de l'imitation est d'autant mieux démontrée, que les plus déplorables défaillances de notre race correspondent aux meilleures qualités de nos voisins. Le contraste des résultats obtenus par les deux nations ne saurait être méconnu; car, depuis un siècle, la paix sociale s'est affermie en Angleterre pendant qu'elle s'affaiblissait en France. Le contraste des causes qui amènent des résultats si opposés n'est pas moins évident.

Les Anglais témoignent en toute circonstance un profond respect pour la loi morale du Christianisme. Unis par la vérité suprême, ils ne se divisent pas, malgré les dissentiments que suscite la corruption inséparable de la nature humaine : la dose d'erreur qui en émane a des limites restreintes; elle ne compromet jamais sérieusement les sentiments d'harmonie et de tolérance. Malgré l'essor inouï imprimé aux manufactures, la vie rurale conserve sa prééminence : elle fournit pour le gouvernement de l'État et des localités un personnel excellent, servant à titre gratuit, responsable de ses actes, constituant une hiérarchie naturelle fondée sur le travail et la

vertu. Les gouvernants de cette origine sont intéressés à réprimer la corruption : ils sont ingénieux à trouver, par voie d'enquête, les moyens de réforme auprès des particuliers compétents.

Il en est autrement en France pour ces quatre points fondamentaux de toute constitution sociale. Les lettrés, usurpant la fonction des classes dirigeantes, prêchent le mépris de la morale et la remplacent par des doctrines incompatibles avec tout ordre social. L'erreur, c'est-à-dire la plus dangereuse forme de la corruption, engendre des révolutions sans fin : les hommes de proie et de violence envahissent périodiquement le pouvoir; ils créent des partis divisés par un antagonisme ardent et par un aveugle esprit d'intolérance. La bureaucratie exerce la réalité du pouvoir, sous l'autorité nominale de gouvernants qui pour la plupart sont indignes de leur situation : elle forme une caste irresponsable, et en conséquence elle s'inspire de ses intérêts plus que de ceux du public. Les hommes investis de l'autorité dans de telles conditions n'ont point à souffrir de la corruption : loin de là, ils en tirent profit et se complaisent dans les abus; pour eux l'art de gouverner consiste à trouver les combinaisons qui masquent le besoin de réforme.

Je ne reviens point ici sur les maux que l'oubli de la loi morale déchaîne dans la vie privée : je les ai suffisamment décrits dans l'Introduction et dans les six premiers Livres. Je dois au contraire insister sur les trois vices qui chez nous désorganisent

le plus la vie publique. Je commencerai donc la deuxième partie de ce dernier Livre, en montrant comment nous nous écartons de notre modèle. A cet effet, je décrirai les funestes conséquences qu'ont eues, depuis 1789, pour tous nos gouvernements, l'antagonisme et l'intolérance, la bureaucratie et l'irresponsabilité, enfin et surtout une trompeuse méthode de réforme.

LE GOUVERNEMENT

DEUXIÈME PARTIE

LA CORRUPTION ET LA RÉFORME EN FRANCE

> **Comme les peuples corrompus font rarement de grandes choses..., et qu'au contraire ceux qui avaient des mœurs simples et austères ont fait la plupart des établissements, rappeler les hommes aux maximes anciennes, c'est ordinairement les ramener à la vertu.**
>
> **(Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, l. V, c. VII.)**

CHAPITRE 62

L'ANTAGONISME ET L'INTOLÉRANCE, CRÉÉS PAR LES ABUS DE LA MONARCHIE, ONT ÉTÉ AGGRAVÉS PAR LES ERREURS DE LA RÉVOLUTION

§ I. Origine et caractère de l'antagonisme actuel.

Aux époques de prospérité de notre race, la loi morale formulée dans le Décalogue, interprétée par l'Évangile, donna le bien-être aux individus et la paix à la société. Depuis la funeste date de 1661 [1], l'oubli de cette loi nous a graduellement abaissés devant les peuples que la France avait longtemps do-

[1] L'année où commença le gouvernement personnel de Louis XIV, après la mort de Mazarin.

minés par ses vertus et ses talents. Cette décadence de deux siècles a eu deux phases distinctes : dans la première, les classes dirigeantes, violant les meilleures traditions de la monarchie, discréditèrent par le spectacle de leurs vices les institutions confiées à leur garde. Dans la seconde, les lettrés, encouragés par ces classes déchues, usurpèrent la direction de la société ébranlée et achevèrent de la pervertir. Éloignés par leur profession même des travaux qui préparent au gouvernement des hommes, les plus orgueilleux et les plus ignorants se laissèrent entraîner aux aberrations qu'engendre en pareille matière l'esprit de nouveauté. Ils enseignèrent que tous les hommes naissent égaux, avec une tendance naturelle et exclusive vers la perfection ; que l'origine du mal qui débordait partout au XVIIIe siècle était dans les institutions traditionnelles de la monarchie ; que par suite il fallait les détruire, pour ramener la société à son inclination organique vers le bien.

Or ces trois faux dogmes [1], qui, par une déduction logique, ont conduit les disciples de ces lettrés aux violences de 1789 et à la Terreur de 1793, étaient condamnés *à priori* par l'expérience du genre humain. Ils le sont plus encore par les fatales conséquences qui se succèdent si rapidement au sein de notre race. L'abandon ou la ruine des coutumes na-

[1] Voir ci-après (64, III) l'énoncé de ces trois dogmes, savoir : *la perfection originelle, l'égalité providentielle, le droit de révolte.* Voir aussi la réfutation qui en est faite dans *la Correspondance des Unions de la Paix sociale*, n° 5, ch. 1. (Note de 1873.)

tionales efface chaque jour les vertus qui avaient résisté aux fautes des anciens gouvernants. Le principe d'autorité perd dans les esprits le légitime empire que lui assuraient l'ascendant des chefs et le bien-être des subordonnés. Chaque nouvelle révolution étend le règne des égarés et des méchants. Les lois de contrainte édictées par les gouvernants remplacent les coutumes spontanément créées par le peuple ; elles brisent les liens d'affection et d'obéissance qui conservaient la paix dans le foyer, l'atelier, la Commune, la Province et l'État. On s'explique ainsi l'avènement du premier vice que j'ai à signaler : l'antagonisme aggravé par l'intolérance.

L'antagonisme de notre temps n'est pas accidentel, comme celui qui désola la France à l'époque des grands vassaux : il prend de plus en plus les caractères de la permanence[1]. Il n'a pas sa source dans les passions de quelques chefs que les populations suivent docilement : il est en quelque sorte incarné dans la race même. Il éclate périodiquement en révolutions violentes ; mais, dans nos courtes époques de calme relatif, il se manifeste, en outre, par un développement inouï de l'esprit d'intolérance.

[1] Pour mieux accuser ce caractère de l'antagonisme des partis politiques, on a récemment inventé le mot *irréconciliable.* Le sentiment qui l'a inspiré achève l'œuvre de dégradation en nous rejetant hors du christianisme. (Note de 1873.)

§ II. L'intolérance chez les races à idées simples et à foi naïve.

Dans l'état actuel d'antagonisme, le mot « tolérance » est venu souvent jeter la confusion dans les questions de réforme. La définition préalable du mot, et les considérations qui en découlent touchant le mot contraire, offrent le moyen de prévenir cette première difficulté.

Suivant l'acception la plus générale, la tolérance est la disposition caractéristique des hommes qui supportent avec indulgence certains actes qu'ils jugent répréhensibles et qu'ils pourraient réprimer. Quant aux actes qui sont l'objet de cette disposition, ils varient à l'infini selon la nature de l'activité sociale et la préoccupation dominante des esprits. Au point de vue spécial des personnes qui s'intéressent au gouvernement des sociétés, la tolérance s'applique particulièrement à tout ce qui enfreint dans une certaine mesure la loi morale ou les coutumes de la nation. Elle correspond à un écart équivalent des voies du bien : elle ne peut donc être recommandée d'une manière absolue comme un principe ; mais, ainsi que je l'indique plus loin, elle est opportune et utile quand la dose de mal que l'on tolère est inférieure à celle qui naîtrait de la répression.

De cette définition il résulte qu'en ce qui se rattache à la conservation de l'ordre moral, l'intolérance est la règle des gouvernants. Il est même vrai de dire que, dans une société parvenue à l'état de

perfection, la question de tolérance ne serait jamais posée. En effet, la distinction du bien et du mal n'y soulèverait aucun doute : la moindre infraction au règne du bien serait spontanément réprouvée par la conscience de tous, et l'intolérance serait la pratique universelle. Assurément les défaillances individuelles n'ont jamais permis qu'un peuple atteignît une telle hauteur morale. Cependant plusieurs petites nations, qui se distinguent par des idées simples et une foi naïve, en ont assez approché pour que l'intolérance soit devenue un trait distinctif de leur constitution. Sans compromettre en rien le règne de la paix sociale, ces peuples se sont inspirés avec succès de cette règle, sous les deux régimes sociaux de contrainte et de liberté (8, XI) qui créent également, par des moyens opposés, des sociétés prospères. Ces deux types de sociétés intolérantes ont existé de tous temps, et l'on peut encore les observer de nos jours.

§ III. L'intolérance sous le régime de contrainte.

Sous le régime de contrainte, le souverain, revêtu du caractère sacré ou secondé par le prêtre, impose aux particuliers la soumission à la loi morale et aux institutions civiles qui en découlent. Chaque père de famille garde les pratiques du bien, et il prescrit à son foyer celles qui ne sont pas accomplies sous la direction immédiate du gouvernement délégué par le souverain. Dans cette organisation des sociétés, la prospérité naît ou se conserve si les hommes pu-

blics exécutent personnellement la loi et répriment le mal qu'elle condamne. En principe et en fait, l'intolérance du mal. fondée sur la foi religieuse, préside à l'accomplissement de tous les devoirs sociaux.

Les anciens Égyptiens, les petites provinces rurales qui ont été absorbées par les grands empires de l'Asie méridionale, les petites cités de l'ancienne Grèce, et en général les nations formées au sud-ouest du Grand-steppe, se sont constituées et ont prospéré sous ce premier régime. C'est le seul qui ait élevé les races barbares ou sauvages à ce degré de vie intellectuelle, où les peuples deviennent capables de conserver les souvenirs de leur vie nationale.

Ces traditions des législateurs de l'antiquité ne se sont point perdues. Depuis plusieurs siècles les missionnaires chrétiens appliquent les mêmes moyens de gouvernement à l'amélioration des races déchues qui habitent la région équatoriale. Dans cette haute mission, les pères de la compagnie de Jésus se sont distingués entre tous. Au Paraguay et au Mexique en particulier, ils ont obtenu de merveilleux résultats, en s'appuyant à la fois sur l'intolérance du mal et sur l'amour des populations. Leur œuvre de gouvernement est une de celles qui honorent le plus l'humanité : elle a été interrompue par la jalousie des monarques européens qui avaient sur ces territoires les droits de souveraineté ; mais les vestiges de cette œuvre qui ont résisté à la tyrannie de ces derniers excitent l'admiration des voyageurs de toute race et de toute opinion.

Cependant l'histoire ne signale aucune nation qui, devenue puissante et riche par la pratique du bien sous ce même régime, ait évité la corruption propagée par les classes dirigeantes (40, I). La décadence est toujours venue de ceux qui avaient en garde les préceptes de la loi morale. Parmi les grandes nations de l'Orient, je ne connais que les Chinois qui, sous ces influences, aient échappé, depuis les âges les plus reculés, à une ruine complète. La même décadence s'est reproduite en Occident, par les mêmes causes, chez les grandes nations du moyen âge; mais elles ne se sont point éteintes, comme les empires de l'antiquité. Le christianisme, en effet, a fourni aux modernes, pour leur régénération, des ressources supérieures à celles que les Chinois ont incessamment reçues des races pastorales, qui conservent, dans le Grand-steppe, les traditions du Décalogue (47, XII).

En résumé, l'intolérance exercée sous le régime de contrainte par des gouvernants élevés à la hauteur de leur tâche, est spécialement apte à réformer les races déchues. Mais les résultats de ce mode de gouvernement ne sont point durables, si la nature des lieux et le cours des événements permettent que le règne du bien ait pour conclusion un grand développement d'intelligence et de richesse. Sous ces influences, les gouvernants tombent tôt ou tard dans la corruption, et ils poussent les peuples vers une nouvelle déchéance.

§ IV. L'intolérance sous le régime de liberté.

L'intolérance sous le régime de liberté produit les résultats inverses : elle n'agit guère utilement sur les races déchues ; mais elle retient mieux les races réformées dans les voies de la prospérité. Sous cette forme de gouvernement, l'agent de la loi morale n'est plus le fonctionnaire public : c'est le père de famille assisté du prêtre et de l'instituteur. Les pères exercent directement sur leurs enfants la répression du mal, et, pour imposer également aux adultes la pratique du bien, ils délèguent l'autorité locale aux magistrats de leur choix. Les uns et les autres s'attachent plus à leur tâche, et cèdent moins à la corruption que ne le feraient des fonctionnaires salariés. C'est par ce motif qu'ils sont plus aptes à maintenir la prospérité.

Depuis les premiers âges de l'humanité, cette forme de gouvernement règne parmi les races patriarcales des steppes et des hautes montagnes. Elle a été adoptée par celles qui ont émigré du Grand-steppe pour peupler les rivages de la mer du Nord. Enfin elle s'est perpétuée, même dans l'Occident, chez les petites nations qui restent éloignées des agglomérations urbaines et des grandes voies commerciales. Parmi ces dernières on peut citer les six petits cantons catholiques de la Suisse, qui conservent les mœurs patriarcales sur les hauts pâturages des Alpes, au contact de leurs confédérés commerçants établis dans la vallée du Rhin. On peut encore

signaler comme modèles les provinces basques d'Alava, de Guipuzcoa et de Biscaye. Elles sont soumises, il est vrai, depuis des siècles aux monarques espagnols, qui, par les désordres de leur cour, ont souvent jeté la corruption dans les autres provinces; mais les Basques ont échappé à ce triste sort en maintenant avec un indomptable courage leurs libertés traditionnelles. Les pères de famille et les magistrats de leur choix ont jusqu'à ce jour présidé au gouvernement des localités : ils ont donc réussi à repousser les funestes influences qui émanent ailleurs des agents de l'État.

§ V. La tolérance légale chez les nations riches et lettrées.

Ainsi que je l'ai indiqué dès le début de ce chapitre, l'intolérance absolue du mal est bientôt impuissante, puis nuisible, chez les nations qui, en prospérant sous le règne du bien, deviennent riches et lettrées. L'histoire, au milieu de ses diversités infinies, a toujours donné le spectacle de cette défaillance et du changement qui en résulte dans la constitution des sociétés.

La prospérité, dès qu'elle atteint certaines limites, engendre la corruption, puis la souffrance. Les riches oisifs s'abandonnent aux appétits sensuels; les pauvres sont travaillés par l'envie; et alors l'antagonisme surgit de l'opposition des sentiments ou des intérêts. Les loisirs créés par la richesse développent la culture de l'intelligence; mais, pour l'esprit comme pour la matière, les limites du perfectionnement sont

bientôt dépassées. L'activité des lettrés devient plus corruptrice que l'oisiveté des riches. La pensée cherche ses aliments hors du petit domaine des vérités morales, et elle déborde en mille erreurs. Celles-ci, érigées en doctrine, sapent peu à peu les principes du bien. Les premiers lettrés qui entrent dans cette voie se bornent à dissimuler par le charme de leurs louanges la perversité des riches et des gouvernants. Les sophistes viennent à leur tour : ils s'évertuent à donner une base scientifique à la corruption ; leur triste besogne consiste surtout à glorifier, dans les rapports mutuels des classes et des nations, les excès du vice et les abus de la force. Développée à ce point, l'erreur devient un redoutable élément de souffrance. Les classes dirigeantes oublient la vérité et perdent de vue leur mission : elles s'appuient sur l'œuvre des sophistes pour opprimer les peuples et propager le mal. Mais à la longue le besoin de résistance se fait sentir. Ainsi se développent les discordes civiles ; ainsi éclatent surtout les guerres religieuses suscitées par la lutte des schismes contre les religions d'État, qui jusqu'alors avaient utilement guidé l'intolérance des gouvernants. Quant à l'origine des schismes, elle se trouve à la fois chez les bons, qui veulent soustraire leurs familles à l'influence d'un clergé corrompu, et chez les méchants, qui profitent du désordre des esprits pour se révolter contre toute autorité légitime. Au milieu des fléaux de la guerre civile, l'intolérance perd son efficacité ; et le rétablissement de

la paix sociale réclame l'adoption d'un régime nouveau. La loi écrite, dérogeant à la Coutume, accorde le droit de cité aux cultes dissidents : la tolérance légale, amenée par la corruption des hommes, devient un principe fondamental de la constitution.

Telles furent les péripéties qui se produisirent depuis le XVIe siècle en France, en Suisse, dans les Pays-Bas, les îles Britanniques, les États allemands et les États scandinaves. Les nouvelles constitutions ont offert d'un lieu à l'autre de grandes différences : tantôt, comme en Allemagne, les protestants se sont établis à côté des catholiques, dans des conditions fort diverses, pour travailler à la libre propagation du bien ; tantôt, comme en Suède, ils se sont complètement substitués à leurs rivaux pour continuer l'ancien régime d'intolérance. A cet égard encore l'Angleterre ainsi que les État-Unis se distinguent entre tous, et sont généralement acceptés comme les meilleurs modèles.

Chez les Anglo-Saxons, qui pratiquent le mieux le régime d'intolérance légale, le souverain affirme encore la loi religieuse [1]; mais il n'en impose plus toute la pratique aux particuliers. En général la contrainte ne s'exerce qu'en vertu des lois religieuses ou civiles, dont la violation implique dommage pour

[1] En Angleterre les anglicans, en Écosse les presbytériens, constituent deux cultes officiels. Aux États-Unis, la Coutume reconnaît le mariage célébré par le ministre d'un culte chrétien, et enjoint aux officiers publics le devoir d'en faire respecter les obligations. Elle impose l'observation du dimanche, exige en justice le serment sur la Bible, etc.

autrui, ou trouble pour la paix publique. Le père prend dans sa famille la haute direction que les gouvernants abandonnent. Il ne dispose pas, à la vérité, de la force publique; mais il s'appuie sur des forces morales qui sous ce régime peuvent acquérir une grande puissance. Parmi ces forces il en est trois qui figurent toujours au premier rang, savoir : l'autorité paternelle créée par la nature, proclamée par la religion, sanctionnée par le testament; le mariage fondant la famille sur la religion, avec l'appui de la loi civile; enfin la libre alliance de la famille avec le prêtre et l'instituteur. Les pratiques de la vie civile et religieuse varient entre les limites fixées par le législateur. Le père règle souverainement celles de sa famille; mais il est tenu de subir les contacts blessants que peuvent amener les pratiques contraires de ses voisins. Dans cette organisation, la foi religieuse reste le grand mobile des sociétés prospères; mais le zèle du croyant, hors du cercle de la famille, est subordonné au devoir de la tolérance, et ce devoir lui-même est réglé chez tous par le besoin de la paix publique.

La tolérance, ainsi constituée par la corruption des hommes et la force des choses, n'a pas seulement rétabli la paix en Occident, après une longue époque de massacres et de guerres civiles; elle a balancé en partie le vice inhérent à son principe, c'est-à-dire aux libertés simultanées du bien et du mal : elle a initié les peuples à la pratique de plusieurs grandes vertus; elle a souvent rappelé les

âmes à l'application du principe de charité qui dans l'Évangile complète les préceptes du Décalogue.

§ VI. Avantages qui balancent les inconvénients de la tolérance.

Pour être tolérant, il ne faut pas se borner à pratiquer le principe qui commande d'aimer le prochain et d'éviter l'égoïsme ou l'orgueil qui lui porteraient préjudice. Il ne suffit pas de réprimer en nous le vice originel qui pousse à nuire aux autres. Il faut encore résister à la pensée généreuse qui nous excite à les faire jouir, malgré eux, des bienfaits de la vérité. Le lecteur qui voudra bien se reporter par la pensée aux devoirs actuels des classes dirigeantes (50, V et XVII) s'expliquera que celles-ci doivent s'élever à une grande hauteur intellectuelle et morale, pour voir une obligation dans ce respect de la liberté d'autrui.

Le citoyen éclairé et vertueux qui se dévoue à propager les bons principes se trouve toujours en présence de rivaux abusés ou pervers, qui répandent avec la même ardeur les principes opposés. Plus il est dévoué et convaincu, plus il doit déplorer les maux que va produire cette funeste propagande, surtout si elle est faite par un orateur habile ou par un écrivain renommé. Placé dans cette situation, l'ami de la vérité, s'il possède le pouvoir ou dispose de l'opinion publique, doit avoir des convictions très fermes sur les bienfaits de la tolérance, pour rester

impassible en présence de l'erreur, pour résister au premier mouvement qui porte à en prévenir l'effet par l'emploi de la force, et pour conjurer ainsi la funeste alternative des régimes d'intolérance confiés à des gouvernants corrompus : le calme de l'oppression, ou les désordres de la guerre civile. Ce n'est donc point seulement dans l'amour du prochain, mais surtout dans cette impassibilité réfléchie devant le mal, que consiste essentiellement la tolérance des gens de bien.

Cette grande qualité sociale améliore par deux moyens principaux les rapports mutuels des familles et des nations. Elle laisse un libre développement à la concurrence, qui est l'une des sources de leur grandeur et le stimulant de leur activité (51, IV); elle tempère d'ailleurs ce stimulant en l'empêchant de s'exagérer jusqu'à l'antagonisme ou jusqu'à la guerre. Elle permet la propagation du mal, mais elle donne à celle du bien une force incomparable. Peut-être même la tolérance n'est-elle jamais plus utile que lorsqu'elle laisse un talent supérieur répandre l'erreur et le vice : car l'amour du bien et le besoin du salut excitent alors les cœurs généreux à réagir sur eux-mêmes, pour se rendre capables de faire triompher la vérité et la vertu. Rien n'est plus propre à tremper fortement des intelligences, qui, privées de cette excitation salutaire, se fussent amollies dans le repos [1]. Assurément peu d'hommes sont capables

[1] Plusieurs évêques français s'accordent à penser que les jeunes prêtres qui ont résisté aux mauvaises influences d'une première

de soutenir avec de grands succès la lutte de la vérité contre l'erreur; mais tous s'élèvent dans l'ordre moral à la vue des exemples de tolérance donnés par les classes dirigeantes, lorsque celles-ci résistent à la tentation de persécuter leurs semblables. On ne saurait concevoir pour les âmes un exercice plus salutaire que l'effort qui repousse en pareil cas l'orgueil et l'esprit de domination. Ces vices, en effet, ont été particulièrement redoutables, toutes les fois qu'ils ont pu se fonder sur la défense des grands intérêts sociaux.

§ VII. L'histoire de la tolérance.

La tolérance a pris de nos jours ses meilleurs caractères chez les Anglo-Saxons; mais elle n'est point spéciale aux temps modernes, et elle fait défaut à plusieurs nations qui n'ont plus assez de vertu pour pratiquer utilement l'intolérance. Dès les âges les plus reculés des hommes supérieurs en ont donné l'exemple [1]. La bonté divine, en prescrivant plus for-

éducation reçue dans les lycées de l'État, l'emportent en général sur ceux qui ont été constamment soumis aux bonnes influences du séminaire.

[1] M. l'abbé Huc, dans son *Voyage en Tartarie*, constate souvent que les populations du Thibet conservent à un haut degré la tolérance religieuse et le respect des êtres vivants, deux traits qui paraissent être dans le bouddhisme une tradition de trente siècles. Il en cite des exemples qui honoreraient des chrétiens. Sous ce rapport il signale les religieux de l'université de Koun-boum et ceux de Lha-ssa, capitale du Thibet, résidence du grand pontife, le Talé-Lama. Il témoigne sa reconnaissance pour le souverain du royaume, qui lui permet d'organiser une chapelle et de convertir au catholicisme des indigènes et des Chinois.

mellement cette vertu, a ouvert l'ère nouvelle. Jésus-Christ a donné au monde cet enseignement en commandant à ses disciples de s'aimer les uns les autres. Pendant les premiers siècles de l'Église, les chrétiens éminents[1] restaient unis contre les hérétiques; mais ils ne les combattaient guère par la violence et l'effusion du sang. La richesse et la puissance développées au moyen âge engendrèrent parfois avec la corruption ces habitudes de cruauté. En France, au XVIe siècle, les traditions de l'amour chrétien furent momentanément oubliées sous les inspirations de la corruption italienne. L'ère de massacres ouverte par les Valois fut close par Henri IV, en 1598, par le mémorable Édit de Nantes (9, VII; 14, II). Dès le milieu du XVIIe siècle, la tolérance légale, fermement opposée par les Bourbons aux haines religieuses, avait créé entre les clergés rivaux les bonnes relations qu'on admire maintenant en Allemagne (9, VIII). Elle avait en même temps établi entre les classes supérieures, les excellents rapports sociaux que le monde civilisé s'empressa

[1] Mgr l'évêque d'Orléans, en décrivant le 16 novembre 1862 la belle vie de saint Martin, évêque de Tours, a montré que, vers la fin du IVe siècle, les âmes élevées n'avaient pas encore adopté les habitudes d'intolérance cruelle propagées par l'union de l'Église et de l'Empire. Ce grand homme naquit vers l'époque où Constantin, en décrétant cette union, infusait aux âmes chrétiennes l'esprit persécuteur de l'antiquité; mais il eut la vertu de résister à cette contagion. Il condamna hautement des évêques espagnols qui, à peine échappés au fer des païens, étaient venus à Trèves pour y demander le sang de Priscillien et de ses disciples.

d'imiter. Louis XIV, en persécutant les protestants, a inculqué de nouveau l'intolérance aux esprits; mais en même temps il a détruit par ses mauvais exemples les vertus qui auraient pu féconder ce retour au passé. Par ce double crime, il a directement engendré la décadence de la nation que Henri IV et Louis XIII avaient élevée si haut. Le commencement de son règne personnel (1661) est l'origine de la corruption et des erreurs qui, de chute en chute, ont mis la France à deux pas d'un abîme sans fond. Depuis 1791, en effet, la révolution, dans toutes ses phases, n'a fait qu'imiter les méthodes de violence appliquées par le faux grand roi à la destruction des plus vénérables traditions du christianisme et de la royauté. En ce qui touche les libertés civiles, la rage de destruction a été la même [1]; mais en ce qui touche la liberté religieuse les deux systèmes offrent une grande différence. L'intolérance cruelle de Louis XIV conservait certaines formes d'humanité et tendait seulement à la destruction des chrétiens protestants. L'intolérance des Jacobins de 1793 tendait à la destruction absolue de toutes les religions [2].

[1] Alexis de Tocqueville a mis cette vérité en complète lumière dans un ouvrage (*l'Ancien Régime et la Révolution*) qui serait excellent s'il avait son vrai titre, et s'il présentait une conclusion. L'auteur a réellement décrit *les attentats de la monarchie en décadence complétés par les violences de la Révolution*. Il a prouvé que la Révolution a rompu avec les meilleures traditions des peuples civilisés. = [2] Ce besoin de destruction s'est manifesté de nouveau à Paris du 18 mars au 31 mai 1871. Cette fois il n'a

L'intolérance actuelle de l'esprit français est le trait de mœurs qui étonne le plus les autres nations. Selon nos émules, le symptôme du mal se trouve dans l'impuissance où nous sommes d'arriver au vrai par la libre discussion, et surtout dans les haines et les discordes qui sont le résultat habituel de ces tentatives. Tout récemment encore, le congrès de bienfaisance tenu à Londres à l'époque de l'Exposition universelle de 1862 a fourni aux Anglais une nouvelle occasion de constater cette imperfection de nos nationaux [1], dans des discussions qui ne semblaient pas cependant devoir provoquer la passion.

§ VIII. L'intolérance du bien et ses manifestations.

L'impulsion imprimée aux esprits par les trois faux dogmes et par les violences de la Révolution place momentanément la France en dehors de la tradition des peuples civilisés. Le régime actuel n'est

épargné aucune création de la vie civilisée. Les cruautés des *communeux* (mot nouveau appliqué par l'Europe aux auteurs de crimes sans précédents) confirme la vérité que j'ai souvent signalée, savoir : qu'en moins d'un siècle, l'esprit de la Révolution a ravalé une partie de ses adeptes au niveau des races sauvages. Pour la première fois dans l'histoire, on voit pratiquer l'intolérance du bien par des hommes qui ne prennent même pas la peine de produire une doctrine à l'appui de leurs aberrations. (Note de 1872.)

[1] J'ai même entendu des dames qui assistaient à ces discussions, témoigner leur étonnement de l'intolérance manifestée par plusieurs orateurs francais, au sujet d'une simple question d'instruction primaire. Elles ont remarqué spontanément que ce défaut expliquait notre manque d'aptitude pour les libertés civiles et politiques.

point la tolérance du mal pratiquée par les autres nations riches et lettrées. Ce n'est pas non plus l'intolérance du mal conservée par les petites nations frugales et simples. C'est un régime tout nouveau, même dans l'histoire des races déchues : c'est l'intolérance du bien.

Cette forme inouïe de corruption s'est d'abord exercée dans les relations de la vie publique; mais elle commence à envahir celles de la vie privée. Même quand elle n'engendre pas la guerre ou la haine, elle rend les individus méfiants et hargneux. Elle détruit ainsi peu à peu l'esprit de sociabilité qui donnait à notre race une de ses plus charmantes qualités. Elle dénature les meilleures aspirations de toute société : l'esprit de tradition dégénère en routine, et l'esprit de perfectionnement en un insatiable besoin de nouveauté. Ainsi s'efface dans les âmes la distinction du bien et du mal : les bons s'abstiennent dans le doute; les méchants seuls agissent, et par leurs actes ils autorisent nos ennemis à signaler chez nous un état habituel de folie imbécile ou furieuse.

Ces critiques, inspirées par des passions cupides, sont souvent exagérées; mais elles sont justes quand elles condamnent les trois manifestations que je vais indiquer.

§ IX. Les principes exclusifs de gouvernement.

Une première manifestation de l'intolérance du bien a exercé une fatale influence sur nos destinées :

c'est celle qui nous a toujours conduits à subordonner nos divers gouvernements à quelque doctrine exclusive; et rien n'a plus contribué à les rendre tous éphémères. Le principe dominant, quelque respectable qu'il fût, a repoussé le bien que les principes exclus pouvaient seuls amener. Bientôt une nouvelle révolution nous a complètement enlevé le bienfait de ce principe, en nous rejetant avec la même exagération vers un principe différent. Ces brusques réactions ont eu surtout pour effet de changer la situation relative des diverses classes de la société, c'est-à-dire d'affecter les intérêts qui passionnent le plus les esprits. C'est ainsi que nos trois derniers gouvernements se sont mis à cet égard en contradiction formelle avec le principe britannique (61, III). Au lieu de satisfaire pour chaque classe tous les intérêts compatibles avec ceux du public, ils ont tous montré pour l'une d'elles une prédilection injuste.

Le gouvernement de la Restauration a voulu fonder une classe supérieure sur la pairie héréditaire (23, VII). Il a ainsi improvisé une institution peu conforme aux tendances générales de notre temps. Cette institution, à la vérité, subsiste en Angleterre; mais elle s'y présente comme une tradition vénérable, justifiée par de longs services (61, II), maintenue par l'opinion malgré l'abrogation de tous les autres privilèges. La Restauration a conféré cette faveur, non pas seulement à la richesse territoriale, qui offrira toujours des éléments sérieux de prépondérance, mais encore à une noblesse dont l'influence

avait été amoindrie dès le XVIIIe siècle par les scandales de la cour, et plus tard par une émigration de vingt années. Revenant en outre à une mauvaise tradition de l'ancien régime déjà reprise par le premier empire, il a rétabli, en faveur de la grande propriété rurale unie à la noblesse, le régime des majorats (23, VII). En lui conférant ce privilège, il a, en premier lieu, fait une faute; car la supériorité de la noblesse anglaise sur celle du Continent met en évidence la supériorité du droit testamentaire sur le droit d'aînesse. Il a, en second lieu, commis une injustice; car il n'y avait aucune raison pour refuser à la petite propriété un avantage qui n'eût compromis en rien celui qu'on accordait à la classe préférée. Le gouvernement de la Restauration appréciait vaguement, sans se rendre compte des vrais principes, le bienfait de la transmission intégrale des foyers et des ateliers. Cédant à sa préoccupation principale, il avait donc proposé en 1826 (23, VII) d'attribuer sous ce rapport à la grande propriété, même séparée de la noblesse, des facilités qui seraient restées interdites à la petite propriété.

Le gouvernement de juillet 1830 a favorisé une classe plus nombreuse quoique fort restreinte encore, celle des propriétaires et des commerçants payant au moins un impôt annuel de 200 fr. En même temps il s'est appliqué à diminuer, autant qu'il dépendait de lui, l'influence de la riche noblesse. A cet effet, il l'a noyée, pour ainsi dire, au milieu de cette classe

moyenne ; et il a d'ailleurs abrogé la pairie héréditaire avec les majorats. Aussi longtemps qu'il s'est maintenu, il a obstinément refusé d'étendre le droit électoral, caractère actuel de la prépondérance politique, à ces petits propriétaires et à ces tenanciers qui depuis longtemps exercent utilement ce droit, dans les États scandinaves, en Suisse et en Angleterre. Il a encore contribué à amoindrir le prestige de la noblesse, en tolérant les usurpations de titres faites par une bourgeoisie avide de distinctions et peu scrupuleuse dans le choix des moyens. Enfin il a eu recours à des combinaisons plus positives pour développer, au profit de sa classe de prédilection, l'insatiable besoin de privilèges incarné dans notre race. A cet effet, il est revenu aux tendances que la monarchie en décadence avait favorisées, que les réformateurs de 1789 ont à peine réprimées pendant deux ans, et que tous les gouvernements postérieurs ont voulu satisfaire. C'est ainsi qu'il a conservé ou multiplié les prohibitions douanières, les corporations formées d'officiers publics, et une multitude d'interventions fâcheuses de l'État entraînant la création de nombreux emplois. Il a distribué ces privilèges, et entravé toutes les propositions de réforme, en se préoccupant surtout de servir les intérêts ou les passions des petites oligarchies électorales.

Le gouvernement de février 1848 a continué la réaction commencée en 1830 contre les classes supérieures de l'Empire et de la Restauration. Il s'est

jeté d'un bond au delà de toutes les limites gardées jusque-là par les Européens. Il a détruit à son tour l'influence de la classe moyenne, dans laquelle la classe riche était déjà absorbée, en les noyant en quelque sorte l'une et l'autre au sein du suffrage universel. Il a même annulé l'influence de la petite propriété et du petit commerce dans les grandes villes, où s'accumulent les populations imprévoyantes qui vivent d'un salaire journalier. Enfin il a conféré au corps électoral, dont la majorité est toujours formée par les classes inférieures, le pouvoir de nommer périodiquement le chef de l'État, et l'Assemblée unique qui représentait la nation. Il a en outre amoindri la prépondérance naturelle des classes supérieures par deux combinaisons déplorables : il a remplacé autant que possible par des fonctionnaires salariés les citoyens qui exerçaient précédemment, sans charger le trésor, des fonctions utiles au public; il a restreint au profit de la bureaucratie (63, XVII) le domaine de l'activité privée. A part la triste exception des ateliers nationaux, cette prédilection pour la classe ouvrière n'a pu se manifester par des avantages positifs analogues à ceux que les deux gouvernements antérieurs avaient prodigués à leurs classes privilégiées. A défaut d'autres satisfactions, on n'épargnait pas les protestations d'une sympathie impuissante; et il fut un moment où « l'ouvrier » semblait être seul en droit de prétendre à la considération publique.

Les faveurs exclusives accordées par nos derniers

gouvernements à une partie de la société ont soulevé, contre la classe privilégiée, les jalousies ou les rancunes des autres. Celles-ci, par un accord tacite, ont réagi dans tous leurs actes contre les intentions de l'autorité. Souvent même, en ameutant les intérêts froissés, elles ont privé la classe privilégiée de sa légitime influence. Les gouvernements ont bientôt subi le contre-coup de ces dissensions ; ils ont été renversés sans être soutenus par les appuis qu'ils s'étaient donnés. Cette première forme de l'intolérance n'a donc servi qu'à développer deux maux graves, dont nous souffrons beaucoup depuis le renversement de l'ancien régime, l'antagonisme social et l'instabilité gouvernementale [1].

§ X. L'oppression du public par les monopoles et les privilèges.

Une seconde manifestation générale de l'intolérance s'est produite dans les régimes du travail et de l'association. Elle s'est appliquée à détruire la concurrence dans toutes les branches de l'activité sociale, sous prétexte de les protéger ou de servir quelque intérêt public. Elle a éloigné les particuliers du droit chemin, qui mène par le travail libre à la vertu et à la richesse. Elle les a habitués à chercher le suc-

[1] Cette dangereuse formule d'intolérance subsiste malgré nos désastres. Dans l'Assemblée nationale, la minorité prétend imposer à la majorité monarchique la forme républicaine ramenée, le 4 septembre 1870, par la violence. La majorité elle-même, divisée par ses passions, est loin encore d'avoir fondé notre salut sur la pratique de la tolérance, c'est-à-dire sur la déférence aux vœux du plus grand nombre. (Note de 1872.)

cès dans la faveur des fonctionnaires, et elle a ainsi constitué un régime où se développe avec le temps une irrémédiable corruption. D'autre part, les personnes dont l'activité repose sur le monopole et le privilège ont parfaitement conscience des abus qu'ils entraînent. Elles ne veulent pas que l'opinion publique s'éclaire : elles se montrent au contraire sympathique à tous les abus, dans la crainte que la destruction de ceux dont elles souffrent ne fasse prochainement mettre en question ceux dont elles profitent. Cette coalition spontanée des intérêts créés par les monopoles et les privilèges organise une redoutable intolérance du bien : elle opprime le public et déchaîne sur lui un des plus grands maux dont notre pays ait souffert depuis deux siècles. Elle tend sans cesse à vicier nos institutions, en nous rendant à la fois enclins à la corruption et rebelles aux réformes. Pendant cette longue période, elle nous a rarement permis de trouver un moyen terme entre la routine officielle (63, VIII et IX) et les révolutions.

§ XI. La notion du bien obscurcie par l'abus des mots.

Une troisième manifestation de l'esprit d'intolérance est celle qui, substituant les mots aux idées, détruit dans les âmes la distinction du bien et du mal. C'est un art fort cultivé de notre temps. Il consiste à faire un adroit usage de certains mots qui, ayant un sens respectable pour les esprits cultivés, excitent des aspirations dangereuses chez les foules

qu'on veut égarer [1]. Cet art a quelque analogie avec celui des sophistes ; toutefois nos modernes trompeurs tombent beaucoup au-dessous de leurs devanciers sur l'échelle de la corruption. Les lettrés que critiquait Xénophon et ceux qui abusèrent les hommes de 1789 respectaient certaines règles de la logique ; ils se croyaient d'ailleurs tenus de faire appel à l'intelligence et aux sentiments généreux. Ceux qui exploitent aujourd'hui, par la parole et par la presse, l'innombrable clientèle de nos cinq cent mille cabarets obtiennent plus de succès avec un moindre labeur : ils n'ont qu'à exciter, au moyen d'une dizaine de mots, les passions violentes et les appétits grossiers.

Les mots liberté, égalité, progrès, esprit moderne, science moderne, civilisation, aristocratie, démocratie, figurent au premier rang dans cette phraséologie abrutissante. Malgré les enseignements donnés par la raison et par l'évidence qui ressort de nos catastrophes, ils fournissent un aliment journalier aux tendances révolutionnaires incarnées dans notre race. Sous cette influence pénètrent de plus en plus dans les couches inférieures de la société le mépris de la loi de Dieu, la haine des supériorités sociales et l'esprit de révolte contre toute autorité.

[1] Voir, sur l'abus des mots, les développements donnés dans un autre ouvrage : *l'Organisation du travail*, §§ 56 à 60. (Note de 1872.)

§ XII. Les sophistes de la démocratie.

Cependant de vrais sophistes ont exercé sous nos yeux l'art créé pendant la décadence d'Athènes, oublié pendant le moyen âge, et restauré sous la décadence de la monarchie par J.-J. Rousseau et les encyclopédistes. Ils ont employé de grands talents à préparer l'œuvre révolutionnaire des écrivains et des orateurs de cabaret. Ils ont même réussi à faire pénétrer cette œuvre, ou tout au moins à établir la confusion des idées, au sein des classes qui, par les traditions de leurs familles, étaient le plus aptes à conserver les bonnes coutumes de la nation. Je citerai comme exemple ceux qui ont abusé du mot « démocratie », ceux surtout qui ont allégué que les tendances actuelles de l'Europe appuient leur sophisme. Or il est facile de montrer que ces allégations ne sont point justifiées par les faits, et que la réforme nécessaire à la France ne saurait être amenée par l'avènement de la démocratie.

Les notabilités politiques qui prônent en France la démocratie admettent presque toutes implicitement que cette forme de gouvernement repose sur l'égalité forcée des conditions, c'est-à-dire sur la domination des classes inférieures, avec exclusion de celles qui se distinguent par la richesse, le talent et la vertu [1]. Or l'histoire du passé et l'observation du

[1] Cette définition a été pour M. A. de Tocqueville une préoccupation systématique. Dès le début de son ouvrage (*de la Démocratie en Amérique*), il met en relief dans les termes suivants l'er-

présent enseignent qu'un tel régime n'a pu nulle part constituer un gouvernement régulier.

Quant à ceux qui donnent de ce mot une définition raisonnable [1], ils peuvent retrouver dans l'histoire de tous les peuples et observer chez les contemporains, sous des formes très variées, la réalisation de leur système favori. La vraie démocratie surgit partout de la nature des hommes et des choses. Elle fait naître toujours la prospérité si le peuple, soumis à la loi de Dieu, s'accorde à conférer le pouvoir aux autorités naturelles. Ainsi définie, la démocratie exerce sur les populations européennes la plus forte dose de l'autorité publique [2]. Elle constitue des gouverne-

reur de l'égalité : « Parmi les objets nouveaux qui, pendant mon « séjour aux États-Unis, ont attiré mon attention, aucun n'a plus « vivement frappé mes regards que l'égalité des conditions. » (Introduction, p. 1, édition de 1850.) — Plus loin l'auteur ajoute : « Le développement graduel de l'égalité est un fait providentiel. « Il en a les principaux caractères : il est universel, il est durable ; « il échappe chaque jour à la puissance humaine ; tous les évé- « nements comme tous les hommes ont servi à son développement. « Serait-il sage de croire qu'un mouvement social qui vient de si « loin puisse être suspendu par une génération ? Pense-t-on qu'a- « près avoir détruit la féodalité et vaincu les rois, la démocratie « reculera devant les bourgeois et les riches ? S'arrêtera-t-elle « maintenant qu'elle est devenue si forte et ses adversaires si « faibles ? » (*Id.*, p. 5.) Cette appréciation est démentie par l'état social actuel de toutes les grandes nations, y compris les États-Unis eux-mêmes.

[1] Montesquieu paraît avoir introduit le premier dans la politique moderne ce mot oublié depuis le moyen âge. Il n'y a point attaché l'idée d'égalité. Il s'est borné à dire : « Lorsque, dans la « république, le peuple a la souveraine puissance, c'est une dé- « mocratie. » Il n'est pas inutile de remarquer que, dans la pensée de Montesquieu, le mot peuple n'exclut nullement les classes supérieures. = [2] En général le peuple de ces démocraties comprend

ments autonomes quand l'État se compose d'un canton rural comme la république d'Andorre, d'une petite ville comme la république de Saint-Marin, ou d'une cité avec sa banlieue, comme les villes hanséatiques. Partout, excepté en France, les paroisses et les communes forment des démocraties indépendantes. Cette indépendance est absolue en ce qui touche la gestion des intérêts de chaque unité, même chez les plus grandes nations : elle n'est jamais contestée aux autorités locales qui, respectant la Coutume, commandent sans abus aux subordonnés, et obéissent docilement aux pouvoirs de la Province ou de l'État, pour tout ce qui importe au maintien de la paix publique (64, X).

La démocratie communale a régné en France comme chez les autres nations; mais depuis le gouvernement néfaste de Louis XIV elle a été successivement amoindrie par les empiétements aveugles de la royauté, puis détruite par les violences de la Révolution. C'est par la destruction de cette liberté fondamentale que l'esprit d'intolérance a pénétré dans les moindres subdivisions du corps social. La restauration des libertés communales est, après celle de la loi divine, le point de départ de la réforme sociale de la France; mais, en procédant à cette réforme, il ne faut pas perdre de vue l'égarement actuel des esprits. Des essais imprudents ont indiqué

tous les citoyens qui donnent des garanties positives d'attachement à la communauté en leur qualité de propriétaires ou de tenanciers d'un atelier de travail.

que les communes remises trop brusquement en possession de leur indépendance feraient souvent usage de leur pouvoir, pour opprimer les familles subordonnées ou pour se révolter contre les autorités supérieures.

En résumé, la France, dégradée et divisée par la Révolution, ne peut supporter qu'avec des ménagements extrêmes dans la commune la démocratie, qui au contraire donne la paix aux localités chez toutes les nations de l'Occident. Il serait donc peu judicieux, dans de telles conditions, de prétendre imposer cette même démocratie à l'État français, tandis que les autres États n'ont pu jusqu'à présent conserver que sous la tutelle de la monarchie la paix et la prospérité. Les violences mises depuis 1791 au service de la démocratie sont évidemment une des plus funestes manifestations de l'intolérance actuelle des esprits.

§ XIII. Le faux modèle de la Grèce ancienne.

Les sophistes de la démocratie ne sont pas davantage autorisés par l'histoire à nous offrir comme modèles les petits États de l'ancienne Grèce, et par exemple l'Attique après Solon. Il n'existe guère, en effet, que des contrastes entre l'organisation sociale qu'avaient ces petits États, et celle qu'ont aujourd'hui les grandes nations de l'Occident.

Un État grec se composait, en général, d'une ville et d'une banlieue rurale, subdivisée en domaines peu fertiles, à cultures arborescentes, à résidences éparses,

analogues à ceux de notre Provence. La ville était habitée par trois classes principales, savoir : par les propriétaires qui cultivaient ces domaines en régie ; par les chefs de métier chargés des travaux de construction ou des autres industries urbaines ; enfin par des commerçants qui exploitaient la vente des produits indigènes livrés par l'agriculture ou manufacturés dans les ateliers domestiques (37, IX ; 50, VI), et celle des produits étrangers importés par terre ou par mer. La main-d'œuvre nécessaire aux travaux de la ville et de la campagne était fournie par une nombreuse population de serviteurs attachés en permanence à chaque maison, complètement identifiés à la personnalité du maître, et n'ayant aucun rang dans la constitution. Dans un tel régime les affaires de l'État étaient celles de la ville, et il était naturel qu'elles fussent dirigées par tous les chefs de maison, discutant et délibérant sur la place publique.

Une société ainsi constituée ne saurait être assimilée en rien à une grande nation agricole, où la richesse se crée surtout dans des exploitations rurales et des manufactures éparses dans de fertiles campagnes, où la vertu et l'influence appartiennent, par la nature même des établissements, à des millions de propriétaires, de tenanciers et de patrons répandus sur le territoire entier. Vouloir enfermer la France, malgré ses traditions provinciales et sa nature agricole, dans le moule d'un petit État de la Grèce ancienne est une évidente erreur : autant vaudrait l'assimiler à l'une de ces villes souveraines que

l'Europe nous présente seulement à l'état d'exception.

§ XIV. Le dangereux modèle des États-Unis.

Il faut également repousser les allégations banales qui offrent comme modèles aux grandes nations de l'Occident la démocratie des États-Unis d'Amérique. L'histoire et la situation actuelle de ce pays démontrent, en effet, la fausseté des rapprochements qu'on veut établir.

Depuis leur fondation au XVIIe siècle, jusqu'à la déclaration de leur indépendance en 1776, les colonies de la Nouvelle-Angleterre s'inspirèrent des traditions de la mère patrie. Elles durent évidemment leurs succès aux coutumes et aux lois de l'Angleterre (54 à 61), c'est-à-dire à une constitution qui s'appuie à la fois sur la démocratie, l'aristocratie et la royauté, en donnant pour bases à la hiérarchie sociale la vertu, le talent et la richesse. Au milieu de ces institutions se formèrent Washington, John Adams, Maddison, et les autres grands hommes qui conquirent l'indépendance de leur patrie. A la vérité, la nouvelle Constitution promulguée en 1787 a parfois réformé les anciennes coutumes : contrairement à l'avis des célébrités que je viens de citer, elle a voulu accroître l'égalité des conditions ; mais à ce sujet elle a gardé de grands ménagements, dans l'intérêt des libertés privées et de l'ordre public[1].

[1] Jefferson lui-même, qui fut le plus ardent adversaire des idées conservatrices de Washington, n'a prôné la démocratie amé-

C'est ainsi qu'elle a recommandé le Partage égal des biens par la loi *ab intestat,* sans restreindre en rien la Liberté testamentaire ; que plusieurs États ont étendu le droit de suffrage, sans le rendre universel. Préparées aux saines habitudes d'égalité par les Coutumes anglo-saxonnes, par les croyances chrétiennes, et par une bonne pratique de la tolérance en religion comme en politique, les mœurs ont secondé sans résistance l'impulsion imprimée par la loi. Ce mouvement d'ailleurs a été singulièrement favorisé par la proximité de territoires indéfinis. L'agriculteur qui n'est point propriétaire dans la région cultivée peut aisément se créer un domaine dans l'Ouest : il est tout naturel que l'extension du droit de suffrage marche de front avec la multiplication des propriétaires fonciers.

Cependant le nouveau régime offre déjà beaucoup d'inconvénients, et ceux-ci croissent rapidement depuis trente ans, à mesure que s'efface la tradition[1] des grands hommes de 1776. J'ai indiqué ci-dessus (12, IV) les symptômes d'une décadence morale dont la cause ne saurait être recherchée avec trop de sollicitude par les hommes d'État de notre temps. Je vois surtout cette cause (22, V) dans la loi *ab intestat,* par laquelle les législateurs de 1787, sous

ricaine que parce qu'il la considérait comme le plus sûr moyen d'élever au pouvoir l'aristocratie naturelle. Voir *l'Organisation du travail,* § 60, n. 26. (Note de 1873.)

[1] L'illustre Maddison a vécu, entouré de la vénération publique, jusqu'en 1836. Les études de M. A. de Tocqueville remontent à l'année 1832.

l'impulsion de Jefferson et contrairement à l'opinion de Washington, ont voulu réagir contre les anciennes coutumes de transmission intégrale. C'est ainsi que j'explique notamment l'instabilité croissante des familles, l'indépendance exagérée des enfants et des femmes, l'affaiblissement des traditions domestiques et des croyances religieuses. Si le plan de cet ouvrage eût comporté une description de la vie publique des Américains, j'y aurais signalé le contre-coup de ces désordres : j'aurais surtout déploré la tendance que montrent de plus en plus les électeurs à écarter des hautes fonctions sociales le talent et la vertu[1].

J'aurais eu encore à montrer que chez les Américains la constitution actuelle ne s'est pas développée dans les conditions d'égalité les plus désirables. Ainsi les États du Sud, formant les deux tiers du territoire, avaient maintenu jusqu'à ces derniers temps, la grande propriété rurale unie à la servitude domestique; or ces mêmes États fournissaient presque exclusivement à la République les présidents et le

[1] « Tandis que les instincts naturels de la démocratie portent « le peuple à écarter les hommes distingués du pouvoir, un in« stinct non moins fort porte ceux-ci à s'éloigner de la carrière « politique, où il leur est si difficile de rester complètement eux« mêmes et de marcher sans s'avilir. » (A. de Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, ch. XII.) On ne s'explique pas que l'auteur éminent qui a critiqué en ces termes la démocratie d'une grande nation, ait pu déclarer qu'un tel ordre de choses est *providentiel;* qu'il doit constituer *partout* un gouvernement *tranquille* et *régulier*. (Voir § XII.) J'ajoute que ce texte réfute absolument les opinions que Jefferson avait conçues touchant les qualités démocratiques de ses concitoyens. (Voir la première note de ce paragraphe.)

personnel dirigeant. Ainsi les États du Nord continuent à mépriser et même à détruire les races de couleur. Là, plus qu'ailleurs, beaucoup d'hommes s'élèvent rapidement à de grandes fortunes par le commerce et l'industrie manufacturière ; mais, comme ils ne sont plus admis à servir l'État, ils commencent à le corrompre par leurs vices et leurs passions (61, VIII).

Des observations plus méthodiques démontreront que les Américains auraient évité ces désordres s'ils n'avaient pas eu recours à la contrainte morale de la loi pour inculquer aux familles un régime de succession qui tend à troubler l'ordre social ; si, dans leurs tendances vers l'égalité [1], ils avaient gardé la modération de la Société des Amis (11, VI) ; si, par exemple, ils s'étaient bornés à abroger les ordres de chevalerie et les titres de noblesse ; si enfin ils avaient conservé avec les coutumes anglo-saxonnes le moyen de se garantir de la corruption, et de transmettre à leurs enfants les traditions de l'honneur et de la vertu.

[1] La tendance légitime vers l'égalité n'est point américaine : elle est anglo-saxonne, et elle forme un contraste complet avec les dispositions de l'esprit français (48, V). J'ai vécu dans l'intimité d'une multitude d'Anglais qui, ayant conquis par le travail la richesse et l'influence, auraient cru s'abaisser en sollicitant des rubans ou des titres : je ne sais si je pourrais citer trois Français animés du même sentiment (48, VI et VII). Au nombre de mes plus pénibles souvenirs des fonctions publiques que j'ai remplies, se place l'obligation d'avoir eu à transmettre, à nos divers gouvernements, dix mille sollicitations de cette nature. On m'assure que cette soif d'inégalité est plus ardente que jamais depuis la révolution du 4 septembre 1870. (Note de 1872.)

En résumé, le gouvernement constitué en 1787 aux États-Unis ne doit pas être imité par les Européens. Alexis de Tocqueville, offrant ce modèle à la France dans un livre dangereux, a fait beaucoup de mal, bien qu'il y ait lui-même réfuté ces sophismes[1]. La race énergique qui, malgré Washington et ses amis, versa dans l'ornière de la démocratie, avait été formée sous les plus larges influences qui donnent encore la prospérité aux grandes nations modèles de l'Occident. La corruption qui envahit rapidement la région défrichée des États-Unis nous apprend que les Américains n'ont point à se féliciter d'avoir rétréci, par une propension systématique, les bases de leur constitution. Ils ont, il est vrai, échappé jusqu'ici aux calamités qu'a déchaînées partout la domination ex-

[1] M. A. de Tocqueville a beaucoup contribué par son ouvrage (*de la Démocratie en Amérique*) à répandre en France cette dangereuse erreur. Plusieurs chapitres de cet ouvrage sont, pour le fond et la forme, de vrais chefs-d'œuvre; mais ils sont contredits par la plupart des autres, et ils ne s'accordent pas avec les conclusions. L'auteur, en effet, affirme que le gouvernement exclusif des classes inférieures a produit la grandeur actuelle des États-Unis; mais il ne le démontre pas, et il prouve même le contraire. Il décrit fort imparfaitement la constitution de ce pays, et il ne mentionne même pas l'influence prépondérante qu'exerçaient, à l'époque de son voyage en Amérique, les grands propriétaires des États du Sud. On s'explique ces lacunes lorsqu'on étudie la manière de l'auteur. En s'attachant à être complet, il eût compromis l'unité nécessaire à l'œuvre d'art qu'il voulait créer; il eût été plus vrai et plus utile; mais chez un peuple qui tient surtout l'art en estime il eût été moins remarqué. Pour apercevoir l'erreur de M. de Tocqueville, il n'est pas nécessaire de rechercher les nombreux passages où elle se montre : il suffit de relire les dix lignes qu'il a lui-même soulignées dans l'avertissement de l'édition de 1850. (Voir ci-dessus la première note, au § XII.)

clusive de la démocratie. Disposant de vastes territoires incultes, ils évitent ces maux en ouvrant aux classes inférieures l'accès de la propriété foncière. Les Européens de l'Occident sont depuis longtemps privés de cette ressource; et ce seul motif suffirait pour discréditer parmi eux l'engouement irréfléchi des adeptes de la démocratie.

§ XV. Le contrôle des idées sous les deux régimes normaux d'intolérance.

Les questions que soulèvent au sein de toute société les principes d'intolérance ou de tolérance sont fort complexes : elles ne se rapportent pas seulement aux actes des particuliers et des gouvernants; elles s'étendent en outre à la manifestation de leurs idees. Chez les races qui prospèrent sous l'autorité de saines coutumes, le règne du mal ne s'établit jamais par une invasion subite. Mais il peut s'introduire lentement par la propagation des idées fausses que suggèrent certaines tendances innées inséparables de l'humanité. De là résultent des devoirs impérieux sous tous les régimes sociaux. Ceux qui sont chargés de veiller au règne du bien ont toujours eu à exercer un contrôle sur les paroles, les écrits, les images, et en général les manifestations de la pensée, qui favorisent les inclinations vers le vice ou l'erreur.

Sous les deux régimes normaux d'intolérance (III et IV), le contrôle de ces manifestations n'offre aucune

difficulté. La distinction du bien et du mal est nettement établie par la loi suprême et par les mœurs. Les esprits actifs s'emploient spontanément, soit à réprimer l'erreur dès qu'elle se fait jour, soit à perfectionner les notions de la vérité. Quant aux tendances contraires qui se révèlent accidentellement, elles sont immédiatement repoussées ou punies par l'accord des chefs de famille et des gouvernants.

§ XVI. La libre discussion des idées sous le régime de tolérance.

Il en est autrement sous le régime de la tolérance légale. Le vice a momentanément envahi les autorités traditionnelles préposées au règne du bien. De là des luttes ardentes qui ne se sont apaisées que quand les particuliers ont conquis le pouvoir d'instituer certaines autorités qui leur semblent plus aptes à maintenir la prospérité.

Dans cette situation, les classes dirigeantes se constituent en groupes distincts, qui prétendent assurer par des moyens différents la pratique de la loi morale. Cependant ces groupes se tolèrent les uns les autres et vivent en paix, parce qu'ils sont d'accord sur les principes fondamentaux de cette loi. Chaque parti propage avec ardeur ses idées, en respectant les convictions qui portent ses rivaux à émettre les idées contraires. L'émulation pacifique, ainsi entretenue par la libre discussion des idées, contenue d'ailleurs dans de justes bornes par une commune sou-

mission à la loi suprême, éclaire les esprits et améliore les cœurs.

Ce régime de libre discussion n'a pas seulement pour résultat de révéler au public la vérité : il forme et grandit les hommes engagés dans la lutte. A ce point de vue il est pour l'esprit humain un stimulant d'une force incomparable. La concurrence, si salutaire dans l'ordre des intérêts matériels (54, IV), est encore plus féconde pour les intérêts moraux. Les erreurs de la pensée ne sauraient donc, pas plus que les désordres de la nature physique, être considérées comme un mal absolu. La discussion des principes de gouvernement, lorsqu'elle pourra être enfin organisée sous la haute autorité du Décalogue, fournira aux Européens modernes des moyens de culture intellectuelle analogues à ceux que la polémique religieuse offrit aux Européens du XVII[e] siècle.

La liberté de parler et d'écrire sera l'instrument essentiel de ce nouveau progrès; et quand elle sera définitivement acquise à nos contemporains, elle augmentera beaucoup le contraste des deux classes de peuples qui, selon les temps et les lieux, ont obtenu la prospérité sous les deux systèmes sociaux (8, XI). Les uns jouiront dans une indolente quiétude des bienfaits qu'ils doivent à la libéralité d'un climat fertile et à la sollicitude de gouvernants chargés d'assurer la pratique du bien. Les autres, mieux garantis de la corruption (III), lutteront avec énergie, non seulement contre les fléaux naturels, mais encore contre l'invasion toujours menaçante de l'erreur et du vice.

Chez les Anglais, qui sont dejà parvenus à cette situation, la parole et la presse produisent parfois le mal en égarant l'opinion publique; mais en général elles exercent une action bienfaisante, que n'offrirait aucune autre institution sociale. C'est ce qui arrive, par exemple, lorsqu'elles s'emploient à critiquer les actes de la classe dirigeante et surtout des fonctionnaires. Rien n'est plus propre à prévenir les abus et à provoquer les réformes. Éminemment utile au public, ce contrôle est encore plus fécond pour les chefs du gouvernement, qui se trouvent ainsi avertis, sans fatigue personnelle, des fautes de leurs subordonnés.

Malheureusement la France est à cét égard moins avancée que l'Angleterre. Elle n'est guère portée vers la liberté civile et politique; elle apprécie peu la liberté de parler ou d'écrire, et elle souffre à ce sujet d'une méprise qu'il serait temps de faire cesser. La liberté de la presse n'a régné chez nous qu'aux époques de révolution, où le désordre était dans les esprits autant que dans la rue; elle s'y trouvait alors paralysée, comme le sont les établissements riverains d'un fleuve débordé. Elle jetait même dans la société de nouveaux éléments d'agitation. Mais, lorsque la loi morale préside au mouvement de la société, ce caractère perturbateur n'est point inhérent à la presse. Celle-ci s'est habituellement employée, en Angleterre et aux États-Unis, dans un sens conservateur. En France, la même tendance apparaît à mesure que se fait l'éducation politique des citoyens;

et au milieu des plus déplorables événements de 1848 on a déjà vu la presse opposer aux passions déchaînées une digue salutaire[1].

Quoi qu'il en soit, nous ignorons encore les avantages que la liberté pourrait produire dans un ordre social régulier : car les gouvernements chargés de réparer les désastres de chaque révolution se sont toujours accordés avec l'opinion, pour attribuer à la presse libre les maux produits par l'erreur ou la corruption des hommes. Pour guérir la société, ils ont toujours comprimé la pensée; ils se sont peu préoccupés de restaurer dans les esprits la vraie notion du bien. Le gouvernement qui mettra sa gloire à fonder sur la restauration de la loi morale l'émancipation de la presse, sera aussi bienfaisant que celui de Henri IV, lorsqu'il fit dériver de cette commune loi la liberté des cultes (9, VII). Comme ce grand souverain, il blessera l'esprit de routine; mais, comme lui aussi, il sera justifié par l'expérience, et il se créera des droits éternels à la reconnaissance du pays.

Depuis la Révolution, nos gouvernements successifs ne se sont guère souciés de combattre la méprise qui nous porte à craindre la liberté. Ceux qui ont le mieux rempli leur devoir essentiel en maintenant

[1] Je crois être l'interprète de tous ceux qui comprennent l'importance du courage civil déployé contre les violences populaires, en accordant ici un témoignage de reconnaissance à M. Émile de Girardin, alors directeur du journal *la Presse*, qui, en ces temps difficiles, eut la gloire de faire respecter pour la première fois la liberté de penser par l'émeute.

la paix publique, ont même partagé de bonne foi l'erreur commune. Aucun d'eux n'a eu le courage de reprendre, en des circonstances moins difficiles, les grandes traditions de Henri IV. Attribuant à la presse le caractère malfaisant que l'esprit de révolution a communiqué à nos rares époques de liberté, cédant aussi aux conseils intéressés de la bureaucratie, ils ont tous cru augmenter leurs chances de stabilité, en entravant le droit de critiquer leurs actes. Ils se sont empressés pour la plupart de donner à l'opinion alarmée, une satisfaction dont ils espéraient tirer profit pour eux-mêmes; mais l'événement n'a jamais répondu à leur attente. En comprimant la pensée, ils n'ont point réussi à paralyser l'attaque des partis hostiles : loin de là, ils ont accru la force agressive de ces derniers; car ils leur ont fourni un drapeau et un cri de ralliement qui, malgré des échecs réitérés, auront toujours un prestige légitime.

En effet, lorsque l'avènement de nouvelles générations et les inconvénients propres à tout régime de compression ont effacé peu à peu le souvenir du mal produit par les révolutions antérieures, on se demande de nouveau pourquoi notre pays resterait privé des avantages que la liberté apporte aux nations qui n'ont sur lui aucune supériorité organique. On se rappelle qu'au XVIIe siècle la France avait pris sur l'Angleterre, pour la discussion des idées, une avance considérable. On se refuse à croire que la Belgique soit plus digne que la France de pratiquer le nouvel ordre social. On ne voit pas pourquoi la propa-

gande exercée par la parole et la presse dans la langue de Descartes aurait son siége à Bruxelles plutôt qu'à Paris. Stimulée par le souvenir de son ancienne prépondérance morale, et par la prospérité actuelle des Américains du Nord, des Anglais, des Hollandais, des Belges et des peuples scandinaves, la France, après ses époques de découragement, se passionne de nouveau pour la liberté civile et politique. Perdant le sentiment de ses défauts, et se persuadant alors que l'obstacle vient exclusivement du régime de compression auquel elle est soumise, elle s'indigne contre son gouvernement, et se rejette dans la voie des révolutions.

Ces aspirations vers la liberté deviendront plus prononcées et plus légitimes à mesure que les peuples libres se montreront plus stables et plus prospères. Les gouvernements qui, suivant notre exemple, persisteront à croire que la compression de la pensée doit invariablement succéder à l'agitation révolutionnaire, s'exposeront donc à des éventualités redoutables.

En gardant cette attitude, nos gouvernements joueraient de plus en plus, au point de vue de leur propre conservation, un rôle de dupes; car ils n'ont même plus pour alliés ces hommes peu judicieux qui croient la stabilité de l'ordre social liée aux habitudes réglementaires de l'ancien régime, et notamment à la compression de la pensée. Ces derniers, en effet, se trouvent entraînés, dans leurs luttes contre l'autorité, à se démentir eux-mêmes :

ils blâment dans la pratique ce qu'ils approuvent en théorie, et ils espèrent se donner par cette inconséquence un faux air de libéralisme. D'autres, plus coupables encore, enchantés au fond de voir interdire la discussion des principes, et croyant pouvoir être rassurés par là sur le maintien de l'ordre social, s'emploient à renverser le gouvernement en l'accusant de tyrannie, et en s'alliant ainsi à ceux qui réclament une transformation radicale de la société.

Ces menées tortueuses seraient déconcertées si les gouvernants se ralliaient hautement à la loi morale, dont le règne enlèverait tout danger à la libre émission de la pensée. Ils verraient les réformateurs honnêtes et les conservateurs de toutes nuances se serrer autour d'eux pour défendre la paix publique. Des attaques bruyantes pourraient encore menacer l'ordre social; mais, sous la nouvelle impulsion imprimée à l'esprit public, elles seraient moins à craindre que celles qui continueraient à s'organiser dans le secret des conspirations, ou avec le prestige de la persécution. Le gouvernement, en accomplissant ainsi, sous l'égide de la loi morale et avec les procédés des peuples libres (8, XI), sa mission tutélaire, aurait des auxiliaires plus francs et des ennemis moins dangereux.

Le gouvernement d'un grand empire, lorsqu'il prétend diriger la pensée sans le concours de la loi suprême, est constamment entravé par le manque d'hommes capables de remplir convenablement cette

tâche. Les uns, en effet, animés d'un zèle exagéré, veulent contrôler, sans l'aide d'un sûr critérium, jusqu'aux moindres détails de la vie privée; d'autres, tombant dans une indolence incompatible avec l'esprit de l'institution, tolèrent la propagande de doctrines subversives aux époques où les gens de bien, tenus dans une sécurité trompeuse par la protection apparente de l'autorité, négligent de se concerter pour défendre les bons principes. Placé en présence d'attaques incessantes, mais peu saisissables, contre l'ordre social, un censeur devra souvent fermer les yeux; et même à son insu il se trouvera porté à l'indulgence envers les écrivains qui, tout en corrompant l'esprit public, garderont certains ménagements envers le pouvoir.

Ainsi se constituera quelquefois, sous la direction d'esprits faux mais souples devant les censeurs officiels, une presse malfaisante qui se créera une nombreuse clientèle en flattant les mauvais instincts des masses, avec une sorte d'approbation du gouvernement. Tout en développant à loisir leurs funestes doctrines, ces écrivains laisseront entrevoir par des réticences calculées qu'il ne leur est pas permis de montrer toute leur science. Ils feront bruyamment appel à la libre discussion; mais ils la repousseront en secret, soit parce qu'ils ont conscience de leur faiblesse, soit parce qu'ils redoutent la concurrence d'une presse de même nuance, dirigée par des hommes plus honnêtes et plus indépendants. Malgré les meilleures intentions, le contrôle des pouvoirs

publics a souvent pour résultat de donner de la consistance à ces déplorables médiocrités.

S'il est dangereux de comprimer la pensée quand la notion du bien conserve une certaine force, il l'est plus encore de lui laisser un libre essor quand l'erreur est décidément dominante. Au surplus, cette exagération se manifeste journellement chez nous en même temps que les tendances opposées.

Certaines personnes réclament la libre émission de la pensée sous toutes ses formes, en la considérant comme un droit primordial qui doit toujours être respecté malgré ses inconvénients. Elles en concluent que ce droit ne saurait être entravé par la loi. Quelques-unes, fondant cette opinion sur l'intérêt public attaché à la plus large publicité, ou se persuadant que la presse est la source de tout bien, arrivent à la même conclusion. D'autres, au contraire, pensent que le droit de publier de mauvaises doctrines doit inévitablement pervertir l'esprit public, et saper les fondements de l'ordre social. La plupart de nos contemporains, sans attribuer précisément à la mauvaise presse une influence aussi pernicieuse, ont perdu, touchant la force de la loi divine, la généreuse confiance qui animait leurs ancêtres aux époques de Henri IV et de Descartes. Ils se persuadent qu'au milieu de nos révolutions, la presse a acquis une force agressive à laquelle les meilleurs gouvernements ne sauraient résister. Notre pratique habituelle est conforme à cette opinion dominante : beaucoup d'hommes ont réclamé depuis

soixante-quinze ans la liberté de critiquer le gouvernement établi; mais ces mêmes hommes, parvenus au pouvoir, ont rarement cru devoir, dans leur propre intérêt, accorder cette faculté à leurs adversaires. Enfin quelques penseurs, portant encore plus loin le découragement, estiment que la presse ne peut être dans aucun régime ni tolérée, ni réglementée, ni interdite, et qu'elle est un obstacle absolu à tout gouvernement régulier[1].

Toutes ces opinions contradictoires sont également réfutées par l'expérience : ainsi les Anglais, qui plus que les autres Européens pratiquent aujourd'hui la liberté de la presse, n'ont jamais vu dans ce principe ni tant de mérites ni tant de dangers. Pour obtenir les résultats que le monde admire, ils se sont soigneusement gardés de ces exagérations et de ces systèmes absolus.

Ce régime de tolérance avait déjà fait ses preuves deux siècles plus tôt. Depuis la promulgation de l'édit de grâce en 1629 jusqu'à la mort de Mazarin en 1661, il donna à la France l'ascendant moral qui fut acclamé par l'Europe entière. C'est ce même régime qui, depuis la révolution de 1688, l'extinction de la dynastie des Stuarts et surtout la réforme

[1] Au milieu d'une multitude d'assertions contradictoires sur la question de la presse, M. A. de Tocqueville y voit au fond une difficulté insurmontable. « En Amérique comme en France, dit-il, « la presse est cette puissance extraordinaire, si étrangement mé- « langée de biens et de maux, que sans elle la liberté ne saurait « vivre, et qu'avec elle l'ordre peut à peine se maintenir. » (*La Démocratie en Amérique*, t. I, ch. XI.)

morale accomplie sous Georges III, a fait passer à l'Angleterre la plus enviable des suprématies.

§ XVII. La répression des idées qui émanent de l'intolérance du bien.

La tolérance ne produit pas toujours ces heureux résultats. Quand certaines conditions ne sont pas remplies, cette sorte de liberté n'amène que la corruption et la décadence. En effet, il n'existe qu'une loi morale qui donne au peuple la paix et la prospérité. Les institutions qui en assurent le pratique varient; mais en chaque lieu, spécialement chez les races modèles, la coutume établit à la longue les règles les plus efficaces. Quand une invasion partielle de la corruption a jeté un certain discrédit sur quelqu'une de ces règles, les particuliers, comme je viens de l'expliquer, peuvent être utilement autorisés à s'en écarter. Quand au contraire la corruption a envahi la majorité des classes dirigeantes, celles-ci n'usent de la tolérance que pour propager le mal; et leur principal instrument est la presse périodique. Ceux qui érigent la tolérance en un principe absolu poussent donc les peuples sur une pente dangereuse. La tolérance n'est point un principe : c'est un expédient qui est commandé par certaines manifestations du mal, mais qui réussit seulement quand celles-ci sont énergiquement combattues par une majorité soumise à une loi morale.

En France, l'invasion de l'erreur, encore plus que celle du vice, dépasse maintenant les limites

observées chez les peuples modernes. Les sophistes qui ont ramené chez nous au XVIIIe siècle le désordre intellectuel de l'ancienne Grèce, les hommes de bonne foi qui ont désorganisé la France en suivant leurs leçons, enfin les hommes violents qui cherchent leur proie au milieu des ruines accumulées par d'incessantes révolutions ne se sont pas bornés à propager le mal : ils ont formellement entrepris de détruire le règne du bien. Leurs idées dégradent les intelligences et minent sourdement la société, quand elles ne sont pas proclamées avec cynisme devant les gens de bien paralysés par la terreur.

Dans cette situation des esprits, la tolérance du mal n'amène plus les avantages que j'ai signalés. Loin de là, elle interdit la propagande de la vérité, encourage la corruption ou la révolte, et devient en un mot le plus actif instrument de la démolition d'une société. C'est ce qui est arrivé en France à toutes les époques de révolution, sous la Terreur comme en 1848. Au milieu de tels désordres, le salut ne peut venir que de la ferme répression des idées subversives. A l'intolérance du bien usurpée par la corruption au nom de la liberté, il faut opposer l'intolérance du mal pratiquée par la vertu sous le régime de contrainte. Ce remède, il est vrai, a été souvent employé chez nous : il n'a point amené la guérison; parfois même il a semblé aggraver le mal. Toutefois on n'en a jamais trouvé un autre pour les peuples envahis par l'antagonisme social et l'intolérance du bien. D'autres peuples d'ailleurs ont

été plus heureux. Pour réussir à notre tour, il faut renoncer à l'esprit d'invention qui nous égare depuis un siècle : il faut appliquer la vraie méthode de réforme, c'est-à-dire observer comparativement les faits et imiter les meilleurs exemples.

§ XVIII. La répression des idées subversives en Angleterre.

L'Angleterre nous offre pour la répression des idées subversives des enseignements qui complètent ceux que j'ai consignés, pour cent autres détails, dans huit chapitres de ce Livre. Je ne connais pas d'exemple, qui, en cette matière difficile, puisse mieux ramener au vrai nos esprits affolés par les faux dogmes de la Révolution, et par la ruine de tous les gouvernements qui ont succédé au régime de la Terreur.

Pendant les désordres qui suivirent la mort de Charles Ier (1649), et même après la révolution finale de 1688, l'Angleterre souffrit cruellement des maux qu'entraînent l'antagonisme et l'intolérance. Ces redoutables dispositions des esprits furent d'abord entretenues par les haines issues des révolutions politiques, et elles se manifestèrent pendant soixante ans par des agitations incessantes et par deux formidables rébellions. Les dissensions religieuses prirent une grande part à ces calamités; et le besoin d'y mettre fin se fit sentir à ce point que des magistrats anglais réclamèrent pour leur pays les bienfaits de l'inquisition espagnole (11, V).

La répression des idées hostiles aux autorités civiles et religieuses fut très active en Angleterre pendant le XVIIIe siècle, et en général cette tâche difficile fut confiée à des tribunaux réguliers. Cependant, en plusieurs circonstances, le pouvoir exécutif crut devoir sortir de la légalité, et réprimer directement certaines offenses qui semblaient mettre en danger la paix publique.

Les lois répressives employées au XVIIIe siècle sont pour la plupart devenues inutiles. Elles sont tombées en désuétude, à mesure que les haines intestines s'apaisent, par l'oubli des attentats révolutionnaires ou des persécutions religieuses. Enfin cet heureux changement s'est surtout accompli après l'extinction de la dynastie des Stuarts. Cependant ces lois subsistent toutes, et elles pourraient être appliquées en cas d'une nécessité exceptionnelle.

L'autorité publique continue à interdire de la manière la plus rigoureuse les honteuses publications que condamnent les gens de bien de tous les partis et de toutes les doctrines. Elle laisse toute liberté aux autres, excepté quand la paix publique est compromise ou menacée d'un péril imminent; et dans ce cas elle prend, avec le concours de tous les bons citoyens, les mesures de répression qu'exige l'intérêt commun. Cette action répressive ou préventive varie avec la nature de la publicité : elle augmente graduellement selon que les idées dangereuses sont répandues par des livres, par des réunions accidentelles en lieux clos, ou sur les voies

publiques, ou enfin par des réunions périodiques, telles que celles des théâtres.

Les tribunaux de droit commun infligent les peines encourues par l'auteur d'une publication qui a blessé l'ordre moral ou troublé la paix publique, et ils lui accordent les dédommagements auxquels il a droit en cas d'excès de pouvoir des agents de l'autorité. Ils fixent aussi les compensations dues, pour des faits de publicité, aux particuliers et aux fonctionnaires lésés dans leur honneur ou leurs intérêts.

Le régime de la presse périodique, qui au XVIIIe siècle a suscité tant d'embarras, ne réclame guère aujourd'hui ni l'intervention de l'autorité ni celle des tribunaux. Ce changement est dû, non à la réforme de la loi, qui reste à peu près ce qu'elle était au siècle dernier, mais à l'établissement progressif du régime de tolérance, par la pacification des esprits et la soumission à la loi morale. Chaque jour les écrivains et les orateurs deviennent moins agressifs, tandis que les particuliers et les fonctionnaires deviennent plus résignés devant la critique. La publicité des opinions agit de moins en moins sur la vie publique : elle prend peu à peu le caractère de toute autre industrie; elle n'est plus guère, à ce titre, qu'une branche de la vie privée (54, XX et XXI).

§ XIX. La répression des idées subversives en France.

Nous arriverons aux mêmes résultats en suivant patiemment la même voie : en subissant avec rési-

gnation, comme particuliers, les attaques injustes et les autres abus de la presse; en nous unissant tous pour réprimer avec énergie ces abus, dès qu'ils troublent la paix publique. Nous perdrons au contraire notre ancien prestige devant l'Europe, si nous continuons à lui donner le triste spectacle qu'elle voit chez nous depuis 1789; si nous exaltons outre mesure les bienfaits de la liberté de la presse dans le temps où nous en sommes privés; et si, après y être revenus par un engouement irréfléchi, nous nous rejetons en arrière au moindre inconvénient qui, dans la pratique, vient démentir ces exagérations. Nous ne saurions apporter trop de soin à éviter ces excès de confiance ou de découragement. En abordant les réformes que réclame notre état social, nous devons agir, non en visant d'abord à la perfection, mais en cherchant le mieux par l'effort de chaque jour.

La principale difficulté, dans l'état actuel d'antagonisme et d'intolérance, est la répression des idées subversives propagées par la presse périodique. Après une révolution violente qui, pendant quatre années, avait jeté une perturbation profonde dans les idées et les intérêts, le gouvernement du second empire a compris la nécessité de rétablir le calme au sein de la nation. Il a suivi l'exemple donné dans des circonstances analogues par le gouvernement anglais : il a fait appel à la fois aux moyens préventifs et répressifs. Toutefois à un mal plus grand il a dû opposer de plus énergiques remèdes : la répression

est confiée simultanément aux tribunaux et au pouvoir exécutif. Les tribunaux infligent les peines (emprisonnement ou amendes) encourues par les contraventions que la loi classe sous les noms de crimes ou de délits. Le pouvoir exécutif autorise ou refuse les demandes, qui doivent lui être soumises, touchant l'établissement de nouveaux écrits périodiques consacrés aux questions politiques et sociales. Il restreint autant que possible la discussion de ces matières, en exigeant des journaux autorisés le dépôt d'un cautionnement, comme garantie du payement des amendes qui pourront être encourues. Dans le même but, il impose un droit de timbre considérable à ces journaux, et même à toute publication, politique ou sociale, qui, n'atteignant pas une étendue déterminée, constitue un pamphlet et non un livre proprement dit. Il soumet également les journaux à l'obligation de publier en tête de leur plus prochain numéro les avertissements et autres communications qui leur sont adressés par un dépositaire de l'autorité publique. Il exerce de concert avec les tribunaux le droit de suspendre la publication d'un journal. Enfin il peut, par décret du souverain, supprimer complètement la publication d'un journal, soit après une suspension judiciaire ou administrative, soit par mesure de sûreté générale après deux avertissements restés infructueux.

Par l'adoption de ces mesures énergiques, le gouvernement actuel a tout d'abord rétabli l'ordre matériel et mis fin à certains abus scandaleux de la

pensée. Sous ces influences, il a pu, dans le cours de six années, imprimer une impulsion inouïe au commerce et à l'industrie manufacturière. Cependant le vrai succès ne sera obtenu que par la réalisation de la seconde partie du programme de Bordeaux[1], c'est-à-dire par le retour des esprits à la loi morale. Le gouvernement actuel, en organisant ainsi la répression des idées, s'est classé lui-même dans le premier des systèmes sociaux précédemment signalés : « l'intolérance du mal sous le régime de contrainte. » C'est le plus efficace pour la restauration de la loi suprême, s'il est convenablement appliqué ; mais, comme je l'ai indiqué, c'est le plus dangereux dans le cas contraire. Il semble donc opportun d'insister sur les inconvénients qu'il offre dans l'état présent des mœurs et des esprits.

§ XX. Inconvénients du système actuel de répression.

Les gouvernements qui restreignent l'émission de la pensée, qui prohibent les assemblées publiques et qui réglementent la presse périodique, s'endorment généralement dans une fausse sécurité. Ceux qui, en adoptant ce système, se flattent de dissimuler leurs fautes ou de cacher les méfaits de leurs agents, s'abusent étrangement et affrontent d'inévitables dangers. Ils ne comprennent pas assez que ces systèmes de contrainte donnent une force d'agression incomparable, non seulement aux réunions et aux publi-

[1] *L'Organisation du travail;* Document M. (Note de 1873.)

cations clandestines, mais encore à l'esprit de critique qui se développe dans la vie privée, et aux propagandes spéciales que beaucoup d'intérêts s'accordent à créer. Tout se dit, malgré le régime réglementaire, chez les Européens de l'Occident, où la publicité est devenue un besoin pour la conduite des affaires privées, en même temps qu'une agréable diversion au travail. Il est même vrai de dire qu'en général, ce qui se sait le mieux est précisément ce que l'autorité croit avoir le plus d'intérêt à cacher.

En France, où la liberté de parole a toujours été en fait illimitée; où les rapports sociaux sont prompts et faciles; où les gouvernants eux-mêmes critiquent souvent, dans le cercle de leur familiarité, les actes de leurs collègues; où la vie publique est concentrée dans une capitale habitée par de riches oisifs qui se plaisent à propager la chronique du jour; où enfin des milliers de gens ont pour profession de recueillir cette chronique, et de la transmettre dans toutes les contrées du globe; en France, dis-je, la propagation des faits intéressant le public ne saurait désormais être sérieusement entravée par des règlements. D'ailleurs la publicité clandestine se prête plus que la publicité régulière à l'erreur ou à la calomnie. Dans de telles conditions, le régime restrictif, s'il n'est pas réellement pour les gouvernants l'apostolat du bien, est particulièrement redoutable pour les institutions et les personnes qu'il semble protéger.

L'impuissance et le danger de cette réglementation

se sont manifestés dès le XVIIIe siècle, lorsque la propagation des idées, comprimée par des mesures restrictives que l'opinion ne tolérait plus, n'était point favorisée, autant qu'elle l'est aujourd'hui, par les communications rapides établies entre les personnes. Le public s'imprégna alors d'erreurs qui, sous un régime de libre discussion, eussent été tout d'abord réfutées par ceux qui auraient eu le devoir de défendre la vérité. Les classes dirigeantes, se complaisant dans leur quiétude, ne surent ni défendre les institutions injustement attaquées, ni faire droit à de justes critiques, et elles rendirent ainsi le cataclysme inévitable. Quant à nous, jetés hors des voies de la tradition nationale par l'intolérance du XVIIIe siècle et les violences de la Terreur, nous restons indécis entre l'ancien et le nouveau régime (8, XI). Nous réclamons la censure des idées, à la moindre agitation occasionnée par la recherche de la vérité; puis, honteux de l'infériorité relative à laquelle nous condamne ce système de compression, nous demandons de nouveau aux révolutions les réformes qui ne peuvent résulter que de patients efforts, stimulés par la libre discussion entre des hommes également soumis à la loi morale.

A cette première considération il convient d'ajouter que les livres, et surtout les romans, s'emploient aujourd'hui à propager ouvertement les mauvaises doctrines qu'on prétend interdire aux réunions de réformateurs et à la presse périodique. En se publiant à bon marché, par petites livraisons illustrées, ces ouvrages sapent les fondements de l'ordre social dans

l'esprit des populations, qui n'ont pas d'autre nourriture intellectuelle que ces fictions malsaines; tandis que la parole et la presse, à l'aide desquelles on pourrait combattre ces erreurs [1], sont soumises à des entraves qui nous empêchent d'accomplir cette partie de la réforme.

En se préoccupant de restreindre, sans une étude attentive des hommes et des idées, l'usage de la parole et de la presse, les gouvernants oublient les avantages qu'ils en obtiendraient s'ils savaient distinguer le bien du mal. En comprimant d'une manière trop absolue deux facultés dont on abuse, ils tombent eux-mêmes dans la méprise des lettrés dont ils veulent, à bon droit, combattre l'influence. Ils imitent les prétendus réformateurs qui depuis l'époque de

[1] La supériorité que montrent les Allemands, et surtout les Anglais, dans les publications destinées aux classes populaires, résulte à la fois de la plus grande liberté laissée à l'émission de la pensée, et d'une intelligence plus saine des questions sociales. Je signale comme exemple, entre mille autres, un article tendant à démontrer que le travail domestique des femmes est plus fructueux pour la famille que le travail au dehors (50, VIII). Il a pour titre, en patois : *O! stap at whoame, mammy, wi' Tammy an' me*, par M. T. H. Walker, et est inséré dans le journal nommé *British workman* (Londres, n° 108, décembre 1863). L'auteur donne à la description d'une jeune famille un attrait que les auteurs d'une autre nation ne sauraient guère égaler; en revanche, il n'a point le sentiment du bonheur qu'un auteur allemand montrerait acquis à tous les âges dans la famille-souche (30, IV). Ces traits charmants sont à peu près inconnus dans notre littérature; et il y aurait lieu de les acclimater par des traductions. Même dans l'intérêt de l'art, ces importations ne seraient point à dédaigner; et, à ce point de vue, elles pourraient exciter l'émulation des écrivains renommés qui s'emploient si souvent chez nous à détruire le respect des principes sociaux.

Voltaire attaquent la religion et la propriété, pour remédier aux désordres émanant des prêtres persécuteurs et des mauvais riches. Pratiqué avec cette exagération, le régime de contrainte devient un fléau. Je ne connais, à vrai dire, que les rapports essentiels à la famille qui puissent résister à ce genre de critique; et encore un sophiste habile pourrait-il se fonder sur l'inexpérience de quelques jeunes ménages pour conférer aux gouvernants le pouvoir de réglementer toutes les manifestations de l'amour maternel. Les novateurs qui veulent restreindre le principe d'autonomie dans le foyer et l'atelier, en vue de conjurer certaines défaillances, poussent à leur insu la société à sa ruine. Les gouvernants qui s'inquiètent trop exclusivement des abus de la parole et de la presse, et qui en interdisent l'usage afin de prévenir les révolutions, appartiennent à la même école et ne se montrent pas plus judicieux.

Chez les nations riches et lettrées, qui, comme la France actuelle, sont tombées dans la corruption, il est sans doute difficile de trouver des gouvernants capables de pratiquer avec fruit l'intolérance du mal; mais ces hommes une fois trouvés remplissent promptement leur mission. Dans une société où le désordre provient d'un excessif développement de l'intelligence, le calme renaît promptement par la ferme distinction du bien et du mal. C'est ce que prouvent les célèbres réformes morales de Louis XIII et de Georges III. Dès que l'impulsion est donnée en ce sens, les habitudes de contrainte tombent spontané-

ment en désuétude; la liberté de propager l'erreur et le mal par la parole ou par la presse a pour correctif naturel la liberté de propager, par les mêmes moyens, la vérité et le bien. Chez un peuple où le Décalogue est enseigné par des maîtres dignes de leur mission, la vérité peut toujours se fonder sur l'évidence et la raison. Elle doit, dans cette lutte, l'emporter sur l'erreur, qui ne se défend qu'à l'aide de sophismes et de faits controuvés. La cause de la réforme, dans une société morale et éclairée, s'identifie donc réellement avec celle de la liberté.

On peut à la rigueur concevoir un peuple chez lequel les citoyens, ayant perdu le sentiment du vrai, seraient absolument rebelles à une telle réforme. Cette disposition des esprits serait évidemment la conséquence d'une complète dégradation morale. Mais je ne connais aucune nation riche et lettrée qui ait fait preuve d'un tel abaissement. Si quelques nations se sont abîmées dans la corruption, c'est qu'elles avaient complètement oublié le Décalogue. Or tel n'est pas, Dieu merci, le cas de la France. Ceux mêmes qui voient sous l'aspect le plus sombre l'avenir de notre pays avoueront qu'il y existe encore beaucoup de cœurs généreux prêts à se dévouer à la propagation de la loi morale.

§ XXI. Règles à suivre en France au sujet de la répression.

Dans l'état d'ébranlement que la révolution de 1848 a communiqué aux esprits, le système répressif inauguré par le second empire est, en principe, une

des conditions du salut de la patrie. En fait, la réforme s'opérera dans les circonstances les plus favorables[1], pourvu que certaines règles soient suivies dans l'exécution.

La première règle à suivre est celle qui est indispensable au succès de tous les régimes de contrainte : l'attribution de l'autorité supérieure à un homme pénétré de la loi morale, dévoué sans réserve à l'intérêt public, ayant le libre choix de ses collaborateurs, responsable envers le souverain et son premier ministre.

Le chef du service de répression doit viser sans cesse à se rendre inutile, en acheminant la discussion des idées vers un régime de complète tolérance (V à VII). Toutefois il doit redouter les émancipa-

[1] Ce passage a été écrit en 1858, dans des circonstances qui semblaient justifier cette prévision. L'empereur Napoléon III, à la suite d'un long entretien particulier, avait bien voulu me témoigner l'intention de faire hâter par son gouvernement la réforme morale promise, en 1852, par le programme de Bordeaux (XX). L'empereur me fit appeler à cet effet à deux séances du conseil privé. Ces réunions confirmèrent l'opinion que j'avais exprimée, dans l'entretien particulier, touchant la cause du mal et les moyens de guérison, savoir : que la décadence actuelle a pour origine l'esprit de la Révolution. Cet esprit subsistait dans toute sa force en 1858. A quelques égards, il était devenu plus ombrageux depuis l'avènement du second empire. Le soin de la paix publique et le respect dû à la nation exigeaient donc que la réforme des institutions fût précédée par la réforme de l'opinion égarée. Le gouvernement et la presse devaient concourir à cette œuvre de salut. Malheureusement, le gouvernement comme la presse, détournés de ce but depuis 1859 par des erreurs invétérées, et surtout par des entreprises injustes et ruineuses, n'ont pas fait leur devoir. L'appel adressé au pays dans ce chapitre est resté infructueux. (Note de 1872.)

tions prématurées, qui seraient bientôt suivies d'une recrudescence de la réglementation. A cet effet, il faut suivre l'exemple que les Anglais nous ont donné au XVIIIe siècle : laisser la contrainte tomber en désuétude, à mesure que les esprits reviennent à la vérité, mais se garder d'y renoncer bruyamment en abrogeant les textes qui l'autorisent[1].

Une seule modification doit être immédiatement apportée au décret du 17 février 1852 : c'est celle qui concerne le timbre (XIX). Sous un régime qui donne à une autorité intelligente le pouvoir d'empêcher l'émission des idées subversives, le timbre, employé comme moyen général de restriction de la pensée, devient un obstacle à l'émission des idées nécessaires à notre salut : il doit donc être supprimé pour toute publication inspirée par un libéral esprit de propagande. Au contraire, à défaut d'une meilleure combinaison financière, le timbre doit être maintenu pour toutes les publications ayant le caractère d'une spéculation permanente : dans ce cas, il n'est qu'un équivalent nécessaire de l'impôt prélevé par d'autres moyens sur toutes les industries.

[1] Depuis que ces lignes ont été écrites, l'empereur, par sa lettre du 19 janvier 1867, a pris l'initiative d'une réforme plus prompte, qui étend, par des mesures législatives, la liberté de parler et d'écrire. En principe, cette marche est préférable à celle que je croyais pouvoir conseiller : car les libertés fondées sur la loi assurent aux citoyens une situation plus digne que celles qui reposent seulement sur le discernement et la tolérance des fonctionnaires. Toutefois cette réforme ne sera bienfaisante que si elle peut durer. (Note de 1867.) — Les événements accomplis depuis 1867 démontrent que l'empire n'a pas eu à se féliciter d'avoir abrogé par la loi, et non par les mœurs, le système de contrainte. (Note de 1873.)

§ XXII. Résumé sur le remède aux maux actuels de l'antagonisme et de l'intolérance.

En résumé, les trois faux dogmes de la Révolution et les violences exercées depuis 1789 par leurs adeptes, ont donné chez nous à l'antagonisme social des proportions qui n'existent, à ma connaissance, chez aucun autre peuple. En discréditant la loi morale, ces dogmes ont en outre fait naître un désordre peu connu dans l'histoire de l'humanité : l'intolérance du bien. Ces deux maux entraîneront promptement la ruine de notre race, si toutes nos forces ne se réunissent pour en opérer la guérison.

Ce problème consiste surtout à réprimer les idées subversives propagées par les trois faux dogmes, et condamnées par la pratique de tous les peuples prospères. Le système de répression inauguré en 1852 répond, en principe, à cette impérieuse nécessité : en fait, il ne sera efficace que si l'autorité chargée de l'appliquer, s'inspirant d'un dévouement sans réserve à la loi morale et à l'intérêt public, subordonne ses pensées et ses actes à deux devoirs principaux. En premier lieu, prendre pour critérium de la répression le Décalogue et les coutumes qui en assurent le règne chez les peuples modèles. En second lieu, viser sans cesse à rendre le calme aux esprits, à faire tomber ainsi en désuétude le régime répressif, à restaurer par là indirectement le régime de tolérance qui illustra les règnes de Henri IV [1] et de

[1] Dans son excellente histoire du règne de Henri IV, M. A. Poirson annonce (t. II, p. 445) que ce souverain laissait une complète

Louis XIII, et qui fait la grandeur actuelle des Anglais.

CHAPITRE 63

LA BUREAUCRATIE, EN RAISON DE SON IRRESPONSABILITÉ, EST UN DES GRANDS ÉCUEILS DE LA VIE PUBLIQUE

§ I. Définition de la bureaucratie.

Le second vice que j'ai à décrire ne porte pas comme le premier, par un mouvement intérieur, les esprits vers le mal; il les détourne du bien, en les soumettant à un pouvoir extérieur qui envahit également plusieurs sociétés européennes. Ici les sources de décadence ne jaillissent plus de la nation entière : elles sont concentrées dans le corps des gouvernants. Le caractère du mal n'est pas une transgression formelle de la loi morale : c'est plutôt un esprit de caste et de monopole. Ce peut être exceptionnelle-

liberté à la presse, même lorsqu'elle s'employait à critiquer ses actes. La démonstration de cette vérité est, à mon avis, celle qui pourrait exercer aujourd'hui sur la réforme de nos institutions la plus heureuse influence. Tout ce que j'ai lu sur ce grand règne justifie d'ailleurs l'allégation de M. Poirson. Je citerai, par exemple, la célèbre lettre du 8 avril 1607 (Sully, *Œconomies royales*, t. II, ch. 171; édition Michaud et Poujoulat), dans laquelle Henri IV énumère les défauts qu'on lui reprochait. Cette lettre fait comprendre que la libre critique des contemporains a dû souvent exciter ce grand homme à se corriger de ses passions et de ses erreurs.

ment un foyer de corruption ; mais c'est surtout un obstacle à la réforme.

On signale souvent, sous le nom de « centralisation », une partie des désordres sociaux sur lesquels je vais appeler l'attention du lecteur. Mais ce mot est aussi employé avec toute convenance pour exprimer l'organisation qui, en concentrant à chaque degré de la hiérarchie gouvernementale une juste dose d'autorité, constitue l'une des forces d'un grand État. Il me semble à tous égards opportun de ne pas le détourner de son sens le plus naturel, pour le prendre en mauvaise part.

Quelques-uns de ces mêmes désordres ont été parfois appelés moins improprement « centralisation exagérée », et j'ai moi-même quelquefois désigné ainsi une organisation où l'autorité est trop éloignée des hommes et des localités qu'elle doit gouverner. Mais cette expression ne s'adapte pas exactement à l'ordre de choses qu'il faut réformer : elle est insuffisante à deux points de vue. Elle n'indique pas assez le principal caractère du mal, et elle peut donner lieu de croire qu'il consiste toujours en une trop forte concentration d'autorité. Je montrerai plus loin (67, XX) que cette manière de voir serait inexacte, et que le mal se lie souvent, au contraire, à un éparpillement de pouvoir, plein de danger pour l'intérêt public.

L'organisation administrative, qui est le siége du second vice, règne dans les provinces comme dans la capitale : en apparence, elle concentre l'autorité chez

les hauts fonctionnaires responsables devant le Souverain ; mais, en fait, elle la dissémine chez des agents groupés en bureaux. La personnalité de ces agents n'est jamais attachée aux actes qu'ils dirigent; en sorte que, contrairement au principe fondamental de l'administration britannique (61, V), ils joignent la réalité du pouvoir à l'absence de responsabilité. Le mot *bureaucratie* [1] m'a paru plus propre que tout autre à désigner le défaut de cette organisation, et l'objet de ce chapitre est d'en décrire sommairement l'origine, le caractère et les inconvénients.

§ II. Germes de la bureaucratie semés par les légistes au moyen âge.

Les premiers germes de la bureaucratie paraissent avoir été semés par les légistes. Dès le XIVe siècle, ces derniers, important chez nous les idées de la décadence romaine, commencèrent à familiariser l'opinion avec la nécessité de faire intervenir l'autorité publique dans la vie intime des familles. Ils mirent peu à peu ces idées en pratique, en remplaçant la Coutume par des lois écrites, dans toutes les loca-

[1] Je ne me dissimule point les objections qui pourraient faire exclure de la science sociale ce mot hybride créé par une littérature légère. Je me suis décidé à l'adopter, en considérant qu'il est employé par les économistes allemands qui peuvent journellement observer de près le fléau; qu'il est admis dans le supplément du Dictionnaire de l'Académie; et enfin, qu'en écartant ce mot, j'aurais dû, contrairement au principe adopté dans mes travaux, créer une expression nouvelle.

lités où leur ascendant s'établissait. L'assujettissement des familles, consommé çà et là et préparé presque partout par ces tendances séculaires, a été aggravé, à partir de 1661, par le gouvernement personnel du Roi, et surtout généralisé, de 1791 à 1794, par les violences révolutionnaires.

Comme je l'ai indiqué ailleurs pour un détail important (23, IV), tous les légistes, sans excepter ceux qui se rattachaient sur d'autres questions à l'opinion modérée, s'entendirent alors avec les fanatiques adeptes des trois faux dogmes de 1789 pour placer toutes les provinces sous un même niveau, et pour leur imposer, parmi les anciennes institutions, celles qui entravaient le plus la liberté individuelle. En ce qui concerne le mode de transmission des biens, l'un des fondements de l'organisation sociale, les citoyens ont dû renoncer peu à peu à toute initiative; et c'est à peine si quelques millions de Français (34, V, IX et X) conservent encore les traditions de famille qui assurent la stabilité aux Anglo-Saxons des deux hémisphères. En agissant ainsi, les légistes ont détruit en germe la liberté, que leurs associés proclamaient bruyamment parmi leurs prétendus principes. Lorsque, en effet, on a perverti l'esprit des chefs de famille, au point de leur persuader qu'ils n'ont point le discernement nécessaire pour transmettre à leurs enfants les fruits de leur propre travail, comme le font librement, à la satisfaction générale, les Anglais et les Américains du Nord; lorsqu'on a ainsi inculqué aux citoyens la conviction de

leur déchéance; on les a, par cela même, convaincus qu'ils sont incapables de pourvoir aux intérêts moins personnels, moins immédiats, du gouvernement local. L'intervention obligée des officiers ministériels dans l'acte le plus important de la vie de famille entraîne presque logiquement la prépondérance des fonctionnaires publics dans la vie provinciale et communale.

§ III. Progrès de la bureaucratie sous la monarchie en décadence.

Le pouvoir royal seconda de bonne heure cette tendance des légistes, et il s'en fit un point d'appui pour étendre incessamment sa domination, en amoindrissant tous les pouvoirs locaux. Les derniers Valois, développant une institution funeste de leurs prédécesseurs, créèrent à prix d'argent une multitude d'emplois de justice et de finances, dont les possesseurs étaient excités, par leur intérêt même, à dénaturer l'ancien régime social. Ces charges vénales, contre lesquelles on ne tenta de réagir que sous le gouvernement réparateur de Henri IV [1], eurent sans

[1] Sully indique, dans plusieurs parties de ses Mémoires, et notamment dans le passage qui suit, les désordres provoqués, sous ce rapport, par les règnes précédents. — « Ces officiers de toute « espèce, dont le barreau et les finances abondent, et dont la « licence aussi bien que l'excessive quantité sont les certificats « sans réplique des malheurs arrivés à un État et les avant-cou- « reurs de sa ruine. » (*Mémoires de Sully*, l. XII, p. 70; 3 vol. in-4°, Londres, 1745.) — Le même ouvrage apprend que l'une des préoccupations du roi et de son ministre fut de diminuer le nombre de ces officiers, et de remédier aux abus occasionnés par leur intervention.

doute, jusqu'à la Révolution, pour but principal de fournir des ressources au trésor public. Mais, jusqu'à ce que Colbert eût mis en œuvre des instruments plus énergiques et plus dangereux, elles furent aussi le plus sûr moyen d'exagérer la centralisation.

Cet esprit d'envahissement, propre à tous les pouvoirs non pondérés, eut d'abord pour prétextes le besoin d'unité nationale et le grand intérêt attaché à la répression des tyrannies féodales; mais, quand ces deux prétextes ne purent plus être allégués, l'envahissement des libertés, loin de se ralentir, devint plus actif que jamais. Obéissant à la propension de tous les gouvernements qui ont suivi cette marche rétrograde, la royauté commença à mettre en avant un nouveau programme : elle se donna la mission de provoquer la prospérité publique et privée, même dans les modes d'activité jusqu'alors réservés à l'initiative individuelle. Dans cette voie, l'autorité fut conduite à négliger, et souvent même à opprimer les légistes qu'elle avait précédemment choyés. Placés devant le pouvoir, grâce au régime de transmission de la propriété et des offices, dans une situation à demi indépendante; portés par éducation, par esprit de corps, par sentiment d'honneur, à respecter les lois, les légistes eurent rarement la souplesse nécessaire pour prendre part à cette nouvelle forme d'oppression.

C'est alors que fut définitivement inauguré, sous l'impulsion de Colbert, le règne d'une classe plus flexible et moins scrupuleuse, celui des intendants,

et plus généralement des hauts fonctionnaires civils à charges non vénales. Disposée à tout entreprendre pour fonder sa fortune et étendre son autorité; tournant avec une infatigable persévérance les obstacles créés par la loi, les mœurs et la Coutume; faisant appel, en cas de résistance déclarée, à la royauté qu'elle semblait servir, cette classe eut bientôt envahi la majeure partie du domaine individuel, et faussé tous les éléments de la constitution sociale. Grâce à son concours, l'État se substitua de proche en proche aux pouvoirs locaux, aux corporations et aux familles : il pourvut plus exclusivement que par le passé aux services de la police, de la voirie, de la salubrité; et il intervint, par une multitude de mesures, dans les travaux de l'agriculture, des manufactures et du commerce. On trouverait difficilement une sorte d'intérêts ou une branche d'activité sur lesquelles les hauts fonctionnaires de l'ancien régime en décadence n'aient pas cherché à étendre leur influence par des conseils, par des faveurs ou par une réglementation formelle [1].

§ IV. Préoccupation des gouvernants après 1791.

Les réformateurs de 1789 n'ont guère aperçu le précipice vers lequel notre pays était ainsi entraîné; souvent même ils se sont montrés sympathiques à

[1] M. A. de Tocqueville a insisté sur cette partie de notre histoire dans son bel ouvrage intitulé : *L'ancien Régime et la Révolution*, et l'on ne saurait trop regretter que cet excellent exposé soit resté sans conclusion. (62, VII.)

une organisation dont le personnel était recruté de préférence au milieu des classes bourgeoises. Leur préoccupation dominante, au sujet des fonctions publiques, fut, non de restreindre celles qui étaient incompatibles avec la liberté, mais de briser les dernières traditions [1] qui conféraient encore par privilège certains emplois à la noblesse. Guidés sous d'autres rapports par un sentiment vrai des libertés publiques et privées, ils ont souvent été conduits, notamment dans l'organisation des pouvoirs locaux, à réagir contre les propensions tyranniques de l'ancien régime. Leurs principaux actes jusqu'en juin 1791, s'ils avaient pu aboutir à une pratique régulière, auraient fait pencher la balance vers la liberté ; mais cette impulsion blessait les préjugés que l'ancien régime avait propagés par des habitudes séculaires. Aussi, lorsque les événements de Varennes eurent attribué le pouvoir aux révolutionnaires, ceux-ci purent, avec le concours de l'opinion publique, détruire, non seulement les libertés récemment conquises, mais encore celles qui avaient échappé depuis la funeste date de 1661 à l'oppression des hauts fonctionnaires.

Suivant l'exemple donné par toutes les tyrannies,

[1] L'énumération des droits de l'homme du 26 août 1789 contient la déclaration suivante, que les Anglais pratiquent depuis longtemps, mais que, selon eux, il est peu séant d'insérer dans un *Bill of rights* (60, II) : « Tous les citoyens, étant égaux, sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de « leurs vertus et de leurs talents. »

le nouveau gouvernement proclama l'intention de prendre à sa charge le bien-être des individus et des corporations libres qu'il dépouillait de leur initiative. Il revint, en conséquence, avec une exagération dépassant toutes les limites connues, aux plus mauvaises pratiques du régime que l'on avait cru détruire. Une histoire spéciale de l'administration révolutionnaire pourrait seule montrer à quel point le siècle précédent avait perverti l'opinion publique en matière de gouvernement. Elle ferait voir où peuvent s'étendre les aberrations d'une autorité qui, méprisant toute tradition, applique à un faux système les déductions d'une inflexible logique.

Jusqu'à la fin de la Terreur, rien n'arrêta dans cette voie les systèmes exclusifs des assemblées révolutionnaires. Ainsi, lorsque des ouvriers parisiens, inquiets de l'isolement où ils étaient placés depuis l'abrogation des corporations d'arts et métiers, réclamèrent le droit de se réunir, dans un but d'assistance mutuelle en cas de chômage ou de maladie, l'Assemblée nationale leur opposa un refus formel[1]. En répondant à ces réclamations le 14 juin 1791, elle s'attribua la charge de pourvoir aux besoins de travail ou d'assistance. Elle inocula ainsi, malgré les ouvriers eux-mêmes, le poison du communisme à toutes les classes de la population.

[1] « Il ne doit pas être permis aux citoyens de s'assembler pour « leurs prétendus intérêts communs. C'est à la nation, c'est aux « officiers publics, en son nom, à fournir des travaux à ceux qui « en ont besoin et des secours aux infirmes. » (Discours de Le Chapelier, membre de l'Assemblée constituante.)

L'année suivante, à l'occasion d'un renchérissement momentané des céréales, la Convention nationale ne se borne pas à intervenir, comme le faisait l'ancien gouvernement, en entreprenant à l'étranger l'achat (4 septembre 1792) et en prohibant en France (8 septembre 1792) l'exportation des grains. Elle se flatte d'empêcher par ses règlements la hausse des prix. A cet effet, elle étend le pouvoir qu'ont les municipalités, depuis le 19 juillet 1791, de fixer un maximum pour la valeur du pain. Elle décrète (22 décembre 1792), par une prévision singulière, que toute personne convaincue d'avoir offert, pour des grains ou farines, un prix plus fort que celui demandé par les vendeurs, sera condamné à deux années de fers.

Constatant l'inefficacité de ces mesures, elle établit (4 mai 1793) l'abominable régime du maximum, dans lequel l'autorité, désorganisant tous les rouages du commerce, se réserve le droit exclusif de régler le battage, la conservation et le transport des grains, puis la vente sur les marchés, aux prix qu'elle juge convenable de fixer. Elle classe en deux catégories (1er juillet 1793) les départements où, dans l'opinion du législateur, régnait soit la disette, soit l'abondance ; elle impose à ces derniers l'obligation de subir les exportations de grains faites, par ordre des fonctionnaires publics, vers les autres départements, au prix du maximum. Puis, comme chacune de ces mesures augmente la cherté au milieu d'une abondance relative, la Convention s'irrite : elle attribue à

des menées perfides les résultats de cette déplorable intervention. Elle établit la peine de mort contre les accapareurs, et elle déclare que leur crime consiste à retirer de la circulation les grains pour les enfermer dans un lieu quelconque, sans les mettre en vente journellement et publiquement. La logique démontre d'ailleurs qu'on ne pouvait limiter aux céréales les bienfaits attendus de ce régime ; et en conséquence on est conduit à l'étendre à toutes les denrées usuelles. Enfin, comme tous les intérêts se raidissent contre un tel régime, la Convention tente, par un dernier effort, de terrifier les contrevenants par des peines odieuses. Ainsi un meunier, convaincu d'avoir acheté des grains pour son compte au lieu de moudre à façon, est condamné à dix ans de travaux forcés.

§ V. Constitution définitive de la bureaucratie sous la Terreur.

Ce régime tomba bientôt sous le mépris public : mais plusieurs des germes semés à cette époque se conservèrent dans un sol trop bien préparé à cette triste culture. Certains abus se sont même multipliés depuis lors dans des proportions que l'ancien régime n'aurait pu soupçonner.

La tendance des fonctionnaires à envahir le domaine de l'activité individuelle s'est rarement produite avec l'exagération que j'ai signalée pour l'époque révolutionnaire ; mais elle a inspiré plus ou moins tous les gouvernements postérieurs. Elle s'est incarnée, en quelque sorte, dans une institution

nouvelle qu'on peut considérer comme l'œuvre spéciale de la Convention.

Les hauts fonctionnaires de l'ancien régime, les ministres, les intendants et leurs subdélégués, les fermiers généraux et les chefs de service des départements ministériels, exerçaient en réalité le gouvernement sous l'autorité nominale [1] du Roi, des corps constitués, des gouverneurs de provinces et des autres grands dignitaires. Pour conserver leur pouvoir, ils n'avaient qu'à accorder certains égards à ces autorités, et surtout à se montrer constamment dociles aux influences qui dominaient à la cour. Ils se faisaient aider pour les détails du service par des commis, qui étaient choisis selon les convenances des chefs immédiats, et qui en général étaient moins attachés aux cadres de la fonction qu'à la fortune du fonctionnaire [2].

Ces grandes individualités n'auraient pu subsister sans exciter l'envie, après la suppression des hautes situations de la monarchie, et la Convention détrui-

[1] Les personnes qui voudraient se former elles-mêmes une conviction sur la distribution effective du pouvoir dans le triste régime organisé par Colbert, consulteront avec fruit les documents publiés sur la correspondance administrative de cette époque. En s'attachant, par exemple, aux faits concernant les sessions annuelles des états de Languedoc et de Provence, elles constateront que les grands dignitaires du clergé et de la noblesse, placés à la tête de ces deux corps, n'avaient plus qu'une influence nominale dans la direction des affaires, et que l'autorité était réellement exercée par le représentant local de la centralisation, par l'intendant. = [2] On désignait habituellement ces notabilités secondaires du gouvernement central sous les noms de commis de M. Foucquet, de M. Colbert, de M. de Bâville ou de tout autre fonctionnaire.

sit, de 1792 à 1793, toutes celles qui n'avaient pas été déjà supprimées par les réformes des deux premières assemblées. Cette destruction s'opéra sous deux influences qui se produisirent simultanément. D'un côté, juqu'à l'avènement du Consulat, la lutte des partis s'opposa à l'établissement de toute autorité permanente. De l'autre, les tendances naturelles de la nation pliée de longue main à la servitude administrative, et les exigences d'une guerre acharnée soutenue contre l'Europe entière, provoquèrent une concentration énergique de l'autorité.

Dans ces conditions, la force des choses conseilla naturellement de constituer un pouvoir assez expérimenté pour approprier au régime nouveau les anciennes habitudes gouvernementales, assez intelligent pour exercer les attributions dévolues auparavant aux grands fonctionnaires, assez permanent pour suppléer à l'instabilité du pouvoir souverain, enfin assez modeste et assez souple pour ne pas porter ombrage aux influences éphémères qui se succédaient dans le gouvernement de l'État. Les ministres qui furent nommés après les événements de Varennes, et le Comité de salut public, qui devint sous le régime de la Terreur le centre principal de l'autorité, travaillèrent successivement à organiser le personnel qui devait les seconder. Ils en trouvèrent les premiers éléments dans les commis et les agents secondaires de l'ancien régime. Ces derniers furent tout d'abord de précieux auxiliaires pour les nouveaux gouvernants, et ils établirent un certain ordre au milieu

du cataclysme qui renversait toutes nos institutions.

Mais la plupart de ces agents se trouvèrent portés, par cette élévation subite, au-dessus du niveau que comportait leur capacité. Ils poussèrent souvent leurs chefs dans une mauvaise voie, et ils exagérèrent la centralisation pour accroître leur influence [1]. Au milieu de la pénurie de talents qui se fit sentir pendant la persécution de l'ancien personnel administratif, plusieurs de ces agents furent élevés, avec peu de profit pour la chose publique, à des situations inespérées [1]. Ils formèrent sans contredit, après les acquéreurs de biens confisqués et les officiers de l'armée nouvelle, la classe la plus favorisée par les changements qui venaient de se produire.

C'est ainsi que se constitua définitivement la bureaucratie, héritière directe des hauts fonctionnaires de l'ancien régime, celle des institutions révolutionnaires qui a exercé l'influence la plus permanente sur les destinées de notre pays.

[1] Une monographie que j'ai publiée sur le régime du maximum de la Terreur a mis en évidence un exemple de cette influence malfaisante. Les rapports adressés au Comité de salut public par le chef du bureau des subsistances furent la cause déterminante des mesures insensées adoptées par la Convention. (Rapport, déjà cité, sur les commerces du blé, de la farine et du pain, t. III, p. 142.) = [2] On peut citer comme exemple Roland de la Platière, ministre de l'intérieur du parti de la Gironde. Il avait été inspecteur des manufactures, c'est-à-dire agent de l'une des branches les plus abusives de la centralisation de l'ancien régime.

§ VI. Développement graduel de la bureaucratie.

Depuis la Révolution ce pouvoir ne cesse pas de grandir, grâce à deux avantages qu'il possède seul parmi les autres pouvoirs spéciaux. En premier lieu, il n'excite point les convoitises des ambitieux : car, en gouvernant l'État avec plus de puissance réelle que n'en avaient les anciens gouvernants, il rejette plus complètement sur le Souverain, sur ses ministres et sur ses dignitaires, les honneurs, la responsabilité et les périls de l'autorité suprême. En second lieu, il forme, au milieu de l'instabilité générale des hommes et des choses, la seule institution permanente de notre société. En effet, nos gouvernements en devenant plus réguliers ne sont pas devenus plus stables ; et le Partage forcé n'a guère cessé de détruire toute continuité dans les éléments essentiels de la vie privée, dans la possession du sol, dans l'exercice des professions, enfin dans l'organisation même de la famille. Or les pouvoirs stables deviennent à la longue les pouvoirs dominants. Aussi, lorsque sans s'arrêter aux apparences on va au fond des choses, on reconnaît bientôt que telle est la situation conquise par la bureaucratie. Pendant que le corps social est désolé par les révolutions et paralysé par des systèmes contradictoires, les bureaux jouissent avec quiétude de leurs conquêtes, et ils procèdent avec ardeur, suivant un plan qui leur est propre, à des envahissements nouveaux.

§ VII. La bureaucratie en Europe.

La bureaucratie a été développée dans plusieurs autres grands États du Continent, en partie par des influences analogues, en partie par la tendance qui a souvent porté les Européens à chercher en France, depuis le XVIIe siècle, les exemples qu'ils recevaient antérieurement de l'Italie et de l'Espagne. Elle y a même pris quelquefois des allures pernicieuses qui, Dieu merci, restent encore inconnues chez nous. Grâce à l'esprit de sociabilité, que l'antagonisme des partis et les révolutions n'ont pu complètement détruire, notre bureaucratie ne forme point encore ce qu'elle est ailleurs, une caste dans la nation. Elle est donc moins portée à abuser d'un pouvoir mal constitué. Mais tout vice social doit à l'aide du temps produire ses conséquences, et il devient urgent de porter notre attention sur celles qui nous menacent. Je vais donc décrire la bureaucratie d'après les caractères qu'elle présente dans quelques pays étrangers, espérant que la vue des écueils contre lesquels d'autres nations échouent, nous arrêtera dans le courant qui nous y porte.

§ VIII. Caractère général des bureaucrates.

Les agents de la bureaucratie restent indifférents aux haines qui agitent l'Occident, et ils n'ont point à souffrir des désordres ou des révolutions que ces passions engendrent. Sous tous les régimes ils ont le même moyen de succès : ils doivent plaire au chef

dans lequel s'absorbe leur personnalité, et dont le bon vouloir décidera de leur avenir. Quel que soit l'homme chargé de conduire selon le système du jour leur groupe administratif, ils veulent se rendre indispensables à force de zèle et de souplesse; ils adaptent, avec une inépuisable fécondité de moyens, l'appareil de la centralisation aux aspirations et aux convenances de leur supérieur[1].

[1] Ces propensions ont été fort développées chez Colbert, l'un des fondateurs du système; elles sont indiquées par M. P. Clément, sans aucune pensée de dénigrement (*Lettres de Colbert*, introduction); elles apparaissent encore mieux dans les lettres elles-mêmes.

Colbert, sachant que Mazarin aimait à recevoir chaque année les premières oranges importées du Portugal, avait enjoint aux agents des douanes de lui en faire l'envoi immédiat, en retardant le débarquement de celles qu'attendait le public. Il s'était même décidé à entreprendre ce commerce à son compte, afin de satisfaire plus sûrement son patron. Il lui écrivait, le 6 mars 1660 : « J'ai « fait toutes les diligences qui m'ont été possibles pour me pouvoir « donner la joye que je ressens quand je puis faire quelque chose « qui puisse donner quelque plaisir à Votre Éminence. Pour cela, « il n'y a point d'année que je n'aye ordonné au sieur de Terron « de prendre les mesures qu'il estimeroit les plus seures pour « avoir les premières oranges... N'estant point satisfait de sa con- « duite, je me suis entendu avec les commis de la douane de « Rouen, auxquels je me suis obligé à donner six livres de cha- « cune orange, pourvu qu'ils me livrent tous les ans les deux « cents premières, à la charge qu'ils empeschent l'ouverture des « bateaux qui en pourroient arriver, jusqu'après trois jours qu'ils « m'auront adressé lesdites deux cents. N'estant point encore as- « sez asseuré par ce moyen, j'ai pris intérest d'un quart dans un « petit bâtiment que MM. Tallemant et moy avons envoyé en « Portugal; et à l'heure que je parle, j'ai intérest d'un quart dans « une boutique, à la foire de Saint-Germain, qui débite nos « oranges... »

La même lettre nous apprend que, malgré les réprimandes de Mazarin, les oranges de ce commerce officiel arrivaient toujours gelées ou gâtées. La confiance avec laquelle Colbert entreprenait

Tout en compromettant, comme je l'indiquerai plus loin, les pouvoirs souverains, les bureaucrates savent accréditer l'opinion qu'ils en sont les plus fermes appuis. Comme tous les hommes, d'ailleurs, ils sont ingénieux à épargner leur peine (45, V). Capables de tous les efforts sous un chef laborieux et perspicace, ils se dédommagent sous un successeur indolent et inexpérimenté. Entraînés momentanément hors de leur voie propre sous une ferme et intelligente direction, ils réagissent au moment opportun, d'abord pour retrouver leur quiétude, puis pour étendre leur pouvoir en compliquant le mécanisme administratif. Ils dirigent, en effet, sans partage et même sans contrôle une branche d'activité sociale, dès qu'ils ont réussi à en multiplier les rouages au point que le haut fonctionnaire, chef du service, n'en puisse plus embrasser les détails.

§ IX. Tendances des bureaucrates à l'envahissement.

Le grand art des bureaucrates est de persuader à un chef confiant qu'en créant de nouveaux bureaux il travaillera au bien public et accroîtra sa propre importance. Ces conquêtes coïncident habituellement avec les secousses politiques qui renouvellent le personnel dirigeant : car ceux qui arrivent au pouvoir par la violence veulent justifier leur usurpation par quelque nouveauté. Au surplus, la bureaucratie im-

en 1660, ces commerces ridicules explique les erreurs du système qu'il institua pendant le quart de siècle suivant, et que nous pratiquons encore aujourd'hui.

pose ses doctrines et ses opinions, même dans certains États où règne la paix publique; et j'ai souvent entendu des hommes d'État se déclarer impuissants à accomplir, devant la résistance des bureaux, les réformes les mieux justifiées [1]. Le chemin ainsi par-

[1] Chargé en 1837 par le gouvernement russe, avec l'autorisation de mon gouvernement, d'explorer les terrains carbonifères de la vallée du Don, j'ai étudié à cette époque la bureaucratie de la Russie méridionale, avec les facilités que me donnaient l'accomplissement d'un devoir public et l'adjonction d'un général, aide de camp du souverain. Deux autres missions également accomplies, en 1844 et en 1853, avec l'adjonction de deux officiers, m'ont fourni l'occasion d'étendre ces études aux provinces de l'occident, du centre, du nord et de l'orient. S. M. l'empereur Nicolas voulut, dans le cours de ces missions, me consulter sur une question intéressant son empire, et connaître mon opinion sur les réformes qui pouvaient être introduites dans la condition des paysans, comme dans le régime des mines, des forêts, de l'agriculture et de l'industrie manufacturière. Sa Majesté daigna prolonger l'entretien, avec cette sollicitude patriotique qui est l'une des forces de toute société, et qui se trouve à un degré éminent chez les classes dirigeantes de la Russie. Mais, lorsque mon exposé m'eut amené à montrer les vices de la bureaucratie russe, Sa Majesté m'interrompit brusquement, en me disant : « Oh! Monsieur, je « ne connais que trop la vérité que vous me signalez; mais je « n'espère plus que cette réforme puisse être l'œuvre de mon « règne. »

En France, j'ai souvent reçu des confidences analogues de personnes qui ont occupé ou qui occupent encore une haute situation dans l'État. Ces personnes ont raison de croire, comme l'empereur Nicolas, que la réforme de la bureaucratie offre des difficultés d'exécution ; mais elles retombent dans l'erreur de ce souverain, lorsque, les tenant pour insurmontables, elles se livrent sans nécessité à des entreprises qui les éloignent de cette œuvre préalable. Cette réforme est opportune dans notre pays, qui voit passer à d'autres nations l'ascendant dont il jouissait depuis le XVIIe siècle, et qui n'a point encore perdu le sentiment de sa grandeur passée. Elle serait plus facile que celle qui fut accomplie en Angleterre il y a un siècle, lorsque, par leurs exemples ou par leurs écrits, Georges III, E. Burke et S. Johnson mirent fin à la corruption

couru pendant deux siècles dépasse tout ce que peuvent soupçonner les personnes étrangères aux mœurs administratives. Telle affaire qui, à l'origine du système, eût été traitée par le premier ministre lui-même, qui, plus tard, à mesure que le régime se compliquait, eût été confiée à un directeur général, à un directeur, à un chef de division, à un chef de bureau, est désormais seulement connue dans ses détails d'un sous-chef[1], que les solliciteurs bien avisés savent trouver dans les immenses casernes bureaucratiques des capitales du Continent. C'est cet agent qui, dans l'état actuel de l'institution, rédige seul une multitude de décisions que le ministre le plus laborieux doit souvent, faute de temps, signer sans les lire. Telle branche d'administration qui n'occupait, il y a un demi-siècle, qu'un simple commis, est successivement devenue un bureau, une division, une direction[2].

Le trait qui accuse le mieux le pouvoir envahissant de la bureaucratie est le succès avec lequel elle s'est adaptée à toutes les formes de la souveraineté,

qui régnait encore au temps de Georges II, de R. Walpole et de Richardson.

[1] Ces divers grades, avec des noms analogues, se retrouvent dans presque toutes les hiérarchies bureaucratiques du Continent. = [2] Une anecdote récente peint parfaitement ce régime. Le directeur d'un grand service, homme habile et laborieux, avait promis à un autre fonctionnaire de faire adopter une certaine décision par le ministre. L'intéressé fut fort étonné de voir paraître le lendemain la décision opposée. Il alla se plaindre au directeur, qui fut d'abord consterné. Entre la promesse et le reproche, le directeur avait présenté et le ministre avait signé, sans le lire, le papier préparé par un sous-chef capable et zélé. (Note de 1872.)

aux monarchies absolues, comme aux républiques et aux gouvernements parlementaires; et il est digne de remarque que ces derniers ne sont pas ceux où elle a fait le moins de ravages. Sous tous les régimes, comme je l'ai dit, la bureaucratie étend son empire en compliquant les affaires. Quant aux moyens employés, ils sont trop variés pour être exposés méthodiquement dans cette étude. Les plus efficaces sont fournis par les arrêtés, les circulaires ou les règlements à l'aide desquels, à la longue, malgré le contrôle des autorités compétentes, les bureaux envahissent le domaine des lois et des coutumes, ou en modifient l'esprit. Et lorsqu'on étudie à fond certaines branches d'administration, on reconnaît que l'intention du législateur a été faussée peu à peu, par ce travail persévérant et en quelque sorte souterrain.

Ces envahissements de la bureaucratie s'accomplissent surtout en présence de deux faits regrettables : l'adoption d'une foule de lois inutiles ou dangereuses; la nécessité de simplifier la rédaction de ces lois, en laissant le soin de les compléter, en principe, au pouvoir exécutif, mais, en fait, aux bureaux. Pour accomplir les réformes qui améliorent les institutions sans rien désorganiser, les gouvernants devraient d'abord se rendre compte de ces empiétements des bureaux, en comparant le texte des lois à celui des règlements et des circulaires. Ils devraient aussi prendre exemple sur les peuples qui ont le mieux évité ces embûches; et à ce sujet j'ai sou-

vent admiré la pratique des Hollandais et des Anglais. Ces peuples s'accordent à penser qu'en rédigeant les lois qui touchent immédiatement aux intérêts privés, le législateur doit chercher, non pas à être simple, mais à protéger les citoyens contre les abus de l'autorité. Ils s'appliquent donc à restreindre la faculté d'interprétation abandonnée chez nous aux bureaux.

La bureaucratie, procédant partout du même principe, offre à peu près partout les mêmes dispositions; mais les conséquences varient d'une contrée à l'autre. Le mal est surtout pernicieux dans les pays où le pouvoir absolu du souverain se fonde sur la Coutume et sur les mœurs. En signalant les principaux désordres que la bureaucratie introduit dans la vie privée et dans la vie publique, j'omettrai ces traits extrêmes qui n'auraient pour nous qu'un intérêt de curiosité.

§ X. Inconvénients de la bureaucratie pour les gouvernants.

La bureaucratie crée aujourd'hui pour les gouvernants des inconvénients redoutables, et elle aggrave beaucoup ceux que l'ancien régime leur a légués. Elle compromet les gouvernants par ses immixtions dans la vie privée, lors même qu'elle prend l'intérêt public comme le but de ses efforts. Quelle que soit en effet la capacité des fonctionnaires, les citoyens sont toujours moins bien servis sous ce régime qu'ils ne le seraient en faisant eux-mêmes leurs affaires, et il est facile d'en apercevoir la raison.

L'un des plus puissants mobiles de l'humanité, l'intérêt personnel, est constamment mis en jeu dans les entreprises individuelles. L'énergie et l'esprit d'initiative se développent au plus haut degré chez les chefs de famille dévoués au bien-être de leurs femmes et de leurs enfants. Au contraire, ces vertus sommeillent chez les fonctionnaires chargés d'agir pour le public. Les considérations qui expliquent la principale faiblesse des communautés privées et le vice organique de leurs gérants (45, V et XI) s'étendent, à plus forte raison, aux agents de la bureaucratie. A ce premier point de vue, on aperçoit déjà comment l'activité individuelle et l'aptitude aux grandes entreprises se restreignent en proportion de l'accroissement donné à ce régime.

On déplacerait la question, si l'on objectait que l'État peut stimuler le zèle de ces agents par l'appel au sentiment de l'honneur. Ce sentiment est sans doute la principale force des Européens; mais il n'exerce son empire que sur les personnes qui répondent de leurs actes. Or les bureaucrates sont essentiellement irresponsables. D'ailleurs le mobile de l'honneur est souvent amorti au sein de la bureaucratie, qui intervient indûment dans le domaine de l'activité individuelle : il n'est mis en jeu que dans les services nobles, c'est-à-dire dans ceux qui ont exclusivement pour but les grands intérêts de l'État. On réussirait rarement, au contraire, à tirer parti du même sentiment pour des services d'ordre privé. Le soldat sacrifie sans hésiter sa vie pour défendre le poste qui

lui est confié : il ne serait qu'un employé négligent, peut-être infidèle, si l'État lui confiait la gestion du moindre négoce.

Un second mobile non moins puissant est celui qui porte tous les hommes à épargner leur peine. Ce sentiment est très fécond dans le cercle de l'activité individuelle, parce qu'il est contrebalancé par l'intérêt qui excite la famille à obtenir de chaque travail le maximum de production. Le père hésite souvent, par dévouement pour les siens, à prendre un repos nécessaire, et il s'applique sans cesse à faire de son temps l'emploi le plus fructueux, en recourant aux meilleures méthodes. C'est cette double tendance qui a donné tant d'énergie aux Européens, et tant de perfection à leurs procédés de travail. Dans le domaine de la bureaucratie, encore plus que dans celui des communautés, le sentiment qui porte chacun à épargner sa peine devient stérile et égoïste. En effet, l'indolence et l'amour du repos tournent à la satisfaction personnelle de celui qui manque à ses devoirs, tandis que le dommage qui en résulte retombe exclusivement sur le public. Il suffit d'avoir fait exécuter un travail en régie par des journaliers non intéressés au résultat, pour comprendre combien les gouvernants s'égarent, quand ils se chargent de services qui pourraient être à la rigueur confiés à l'intérêt privé. Une bureaucratie qui, pour augmenter son importance, envahit ainsi le domaine des particuliers, place même l'État dans une situation inférieure à celle d'une régie privée; car, en présence

d'agents enclins à réduire leur tâche, elle ne dispose même pas de régisseurs intéressés à les rappeler au devoir. Ces défaillances des bureaucrates, quand elles se donnent libre carrière, convergent toutes vers un résultat inévitable : la déconsidération, puis la chute des gouvernants responsables.

§ XI. Inconvénients de la bureaucratie pour les gouvernés.

Quant aux administrés, ils sont singulièrement gênés par cette intervention inopportune. Un citoyen ayant à pourvoir aux besoins de la vie, à remplir ses obligations de famille et à vaquer au soin de ses affaires, est forcé par ces motifs d'entretenir avec les autres hommes de fréquents rapports ; mais il est placé dans des situations fort différentes, selon qu'il s'adresse à des personnes privées ou à des fonctionnaires publics. Dans le premier cas, il peut compter sur un bon accueil : car tout homme ainsi recherché à titre privé trouve un avantage immédiat dans la visite de ses clients, et il est obligé de les satisfaire, sous peine de les voir se porter chez quelque concurrent. Il en est tout autrement dans le second cas. En principe, un fonctionnaire devrait sans doute ménager aux administrés un accueil meilleur encore. Jouissant d'un sort heureux, exempt des soucis qu'entraînent les affaires privées, il devrait être le serviteur reconnaissant du public qui lui assure la considération et le bien-être. Quelques fonctionnaires, imbus des sentiments du devoir, envisagent ainsi leur situation ; mais en général il en est au-

trement pour les agents de la bureaucratie européenne. Ceux-ci, intervertissant les rôles, se persuadent aisément que le public, obligé de les rechercher, leur doit obéissance et respect. Ils ne lui permettent pas d'être pressé ou exigeant, et ils se plaisent, pour peu qu'il insiste, à lui faire sentir sa dépendance. Ces dispositions s'aggravent, et prennent un caractère à la fois ridicule et odieux, lorsqu'on descend aux derniers degrés de la hiérarchie administrative. Elles deviennent intolérables à ces niveaux inférieurs où l'esprit de tyrannie n'a plus pour contrepoids les habitudes d'une éducation libérale.

§ XII. Les petites tyrannies bureaucratiques.

Ceux de mes lecteurs qui ne sont point soustraits par leur situation même à ces petites tyrannies bureaucratiques auront vraisemblablement gardé le souvenir de pareils faits. Quant à moi, ayant observé à plusieurs reprises les administrations publiques de l'Europe, et entre autres les agents avec lesquels le voyageur est particulièrement en contact, j'ai eu mille occasions de connaître les formes variées que prennent, chez les petits fonctionnaires d'une puissante bureaucratie, la paresse, la morgue ou l'avidité. J'ai en même temps constaté que l'opprimé ami de son repos ne doit jamais songer à faire résistance; qu'en pareil cas, le meilleur parti à suivre est toujours de supporter ces abus de pouvoir avec une apparence de satisfaction.

Ayant eu à endurer ces maux, j'ai voulu les épar-

gner aux autres, lorsque des intérêts publiques m'ont été confiés; et tel est le sentiment qui m'a le plus préoccupé dans deux circonstances où j'ai eu à servir un public nombreux, avec le concours de fonctionnaires ou d'agents qui se comptaient par centaines. Bien que toutes les précautions imaginables eussent été prises, bien qu'un personnel choisi eût pour mission d'aller au-devant des plaintes du public et de faire justice immédiate, j'ai constaté, jusqu'au dernier jour de ces entreprises [1], la tyrannie de certains agents et la résignation rancunière du public. Suivant le principe dont j'ai signalé ci-dessus la sagesse, celui-ci aimait mieux subir l'oppression des agents que d'employer son temps à les faire réprimander. Cette double propension des fonctionnaires et du public est une des circonstances qui condamnent le plus la bureaucratie.

§ XIII. Excitation donnée par la bureaucratie à l'esprit de révolution.

La bureaucratie donne toujours une excitation indirecte à l'esprit de révolution dans les contrées où s'est affaibli le respect de l'autorité. Cet inconvénient ne peut être évité, même quand les bureaucrates se distinguent par des mérites incontestables, ou quand l'instabilité du pouvoir les ramène fréquemment au souvenir de leurs obligations.

[1] Les Expositions universelles de Paris et de Londres, en 1855 et en 1862. (Note de 1864.) — Je constate journellement les mêmes faits à l'Exposition universelle à Paris, où j'ai sous mes ordres des milliers d'agents. (Note de 1867.)

En France, par exemple, plusieurs administrations se maintiennent dans le devoir sous la direction de chefs intelligents. Elles gardent les habitudes de probité et contrastent à cet égard avec la vénalité propre à d'autres pays. L'instabilité même de nos gouvernements, dans une société que l'ancien régime avait profondément pénétrée du sentiment de l'honneur, a pu souvent imprimer à notre bureaucratie un stimulant salutaire. Je ne pense pas cependant qu'on puisse compter sur ce sentiment pour fonder un meilleur ordre de choses chez des corps essentiellement irresponsables. Il en sera ainsi du moins tant que les faux dogmes de la révolution continueront à désorganiser notre société. Pour restaurer dans nos esprits l'ancien point d'honneur de la noblesse, il faut nécessairement rétablir les habitudes de responsabilité personnelle, qui étaient autrefois inculquées à l'enfance par l'exemple et l'autorité des parents. Je ne conteste pas les efforts de zèle et de sollicitude qu'imposent parfois à la bureaucratie les pouvoirs nouveaux; mais à cette ferveur succèdent bientôt la paresse et la routine. Momentanément comprimées, ces tendances, qui tiennent à la nature même des hommes et des situations, reprennent peu à peu leur empire. Empressés envers les chefs, les agents inférieurs cèdent volontiers, dans leurs rapports avec les administrés, à leur besoin de quiétude. Le public, de son côté, ne pouvant revendiquer son droit devant un juge indépendant de la bureaucratie, ne cherche guère que dans

la faveur ou le privilège le moyen de lever l'obstacle qui lui est opposé, ou bien il ronge impatiemment son frein à chaque nouvelle épreuve.

Plus la bureaucratie envahit le domaine de l'activité individuelle, plus ces causes d'irritation se multiplient. Ainsi naît dans les cœurs une sourde irritation contre l'ordre établi; ainsi, aux époques critiques, préludes de nos agitations politiques, voit-on des hommes calmes et étrangers à toute ambition personnelle donner à leur insu un certain concours à l'esprit de révolution. Si donc notre bureaucratie a souvent amorti l'effet de nos crises politiques et sociales, en assurant le prompt établissement d'une nouvelle autorité, elle contribue singulièrement à accroître l'instabilité qui les fait naître. Cette considération doit être méditée par ceux qui se flattent de remédier à cette instabilité, en cherchant un point d'appui dans l'ornière où nous restons.

§ XIV. La liberté de la famille avant l'avènement de la bureaucratie.

Les abus de la bureaucratie, qui sont, pour le public pris en masse, une source permanente d'oppression et de malaise, ne pèsent pas moins lourdement sur chaque citoyen considéré comme chef de famille. Pour apprécier cette influence, il faut se reporter à la grande difficulté qu'ont à vaincre les familles nombreuses. De ce point de vue, on aperçoit bientôt le changement qui s'est opéré dans la

situation des parents, par l'assujettissement du foyer et l'avènement de la bureaucratie.

La principale préoccupation du père est de bien élever ses enfants, et de les établir dans des situations où ils puissent subvenir à leurs propres besoins, puis soutenir à leur tour une génération nouvelle. C'est là un des plus respectables mobiles de l'activité humaine, et toute constitution sociale doit lui garantir une pleine liberté d'action. Or, à cet égard, la vie domestique est aujourd'hui plus pénible qu'elle ne l'était au XVIIe siècle. Alors, en effet, les professions privées étaient à peu près l'unique moyen d'activité sociale. L'éducation de la jeunesse avait pour base principale l'apprentissage donné par la famille même, avec le concours des parents et des alliés. L'instruction préparatoire organisée en faveur du premier âge restait sous le contrôle des parents, et elle était par conséquent appropriée aux habitudes de la localité comme aux convenances de la profession. Les idées générales, auxquelles les hommes distingués s'élevaient aussi sûrement qu'aujourd'hui, pénétraient dans les esprits avec le concours d'universités libres par l'influence des traditions de famille, et sous l'impulsion juste que donne au milieu des affaires le contact d'une société intelligente. Même dans les carrières de la médecine et du droit, où depuis longtemps un corps de doctrines avait été rassemblé, la partie la plus solide de l'apprentissage se donnait dans la maison, et en quelque sorte dans la famille du praticien. Les pa-

rents restaient, dans une juste mesure, les arbitres de la destinée des enfants : ils pouvaient du moins suppléer par leur expérience personnelle, et au besoin par leur autorité, à l'insuffisance des aptitudes, des caractères et des vocations. L'ascendant des pères était fermement établi sur la supériorité que donne une longue pratique de la profession et des rapports sociaux. Le travail des enfants indemnisait promptement la famille des charges imposées par le premier âge. Cette organisation assurait aux familles-souches une vie agréable et facile : les mœurs portaient donc à la fécondité ; et la considération accordée à chaque maison, souvent même l'aisance dont elle jouissait, croissaient habituellement en proportion du nombre de ses enfants.

§ XV. L'oppression des familles par la bureaucratie.

La multiplication exagérée des fonctions publiques, en se combinant avec la destruction des professions de familles opérée par le Partage forcé (20, VII), a profondément modifié cet état de société. Ne pouvant plus transmettre à leurs enfants le métier qu'ils ont eux-mêmes exercé, les pères jettent naturellement leurs regards sur ces fonctions qui se comptent par milliers, et qui se trouvent à la convenance de toutes les ambitions et de tous les appétits. Ces situations, d'ailleurs, sont aujourd'hui la principale source d'influence ; et seules depuis trois quarts de siècle elles donnent de la stabilité aux existences, dans une société périodiquement désolée par les ré-

volutions. Les mœurs obéissent peu à peu à cette direction imposée aux familles par la force des choses, et elles concourent souvent à l'exagérer. Un jeune homme semble constater lui-même son infériorité, lorsqu'il continue la profession paternelle. Si, conformément aux déplorables habitudes qui président chez nous à la conclusion des mariages (26, IX), il prétend relever sa fortune par une alliance, il met toutes les chances contre lui en s'éloignant des fonctions publiques. A cet égard l'opinion des Français de notre temps offre un contraste avec celle des Anglais [1]. Impuissants à créer par eux-

[1] En toutes circonstances on se plaît, en Angleterre, à proclamer que les fonctionnaires salariés par le trésor public doivent être placés, dans la hiérarchie sociale, au-dessous des personnes privées ayant une situation indépendante. Ainsi le chancelier de l'Échiquier, présentant à la Chambre des communes l'exposé des motifs du budget de 1860-1861, et traitant des cinq catégories de personnes qui payent l'impôt sur le revenu (*Income-tax*), s'est exprimé dans les termes suivants, en se mettant évidemment au point de vue de ses auditeurs : « La 5e catégorie représente le « revenu de la classe à laquelle j'appartiens moi-même, celle des « fonctionnaires, des ministres et des autres personnes salariées « par le trésor public. Je ne regarde pas l'augmentation des ap- « pointements de ces messieurs comme un accroissement matériel « de la richesse du pays (rire général). Je pense que l'augmenta- « tion de l'effectif de cette très respectable compagnie de *gentle-* « *men* salariés doit avoir été vue avec joie par ceux qui s'intéres- « sent à cette classe (on rit); mais ce sont principalement les ca- « tégories 1 à 3 qui méritent de fixer notre attention. » (*Moniteur* du 19 février 1860, p. 202.) Je doute qu'un ministre français se soit jamais livré à ces innocentes critiques, et surtout qu'il y ait compris sa bureaucratie.

En France, les ministres se sont toujours opposés aux rares tentatives faites par le pouvoir parlementaire pour restreindre l'essor des fonctions publiques; et, en pareil cas, ils ont toujours rempli le rôle d'avocats de leurs bureaux. En Angleterre, les mi-

mêmes la carrière de leurs enfants dans le cercle de la famille et de la parenté, les pères prévoyants doivent chercher appui auprès de ceux qui disposent de ces situations si enviées.

Aucune circonstance ne contribue davantage à abaisser l'ancien caractère de la fière nation des Francs. Ceux qui voudraient la relever dans l'estime des autres peuples éprouvent une sorte d'humiliation en voyant tous nos gouvernements, débordés par cet entraînement désordonné vers les fonctions publiques, également incapables de réprimer ou de satisfaire cette forme nouvelle de mendicité. Les familles souffrent de cet état de choses encore plus que les gouvernants. Elles sollicitent péniblement les situations qu'elles créaient elles-mêmes autrefois. Elles supportent des charges d'éducation qui deviennent intolérables, pour peu que leurs enfants se multiplient. Elles perdent leur indépendance et leur dignité quand elles ne se condamnent pas à une stérilité systématique (26, X).

nistres prennent habituellement l'attitude opposée. Ils sont même fort heureux de trouver dans le Parlement le concours dont ils ont besoin pour établir l'équilibre de leur budget. Ainsi, dans le même discours dont je viens de citer un passage, M. Gladstone, faisant allusion à l'initiative prise par le député de Birmingham au sujet de la réduction des services civils, a dit : « Les divers « services civils exigeront 8,125,000 fr. de moins que l'année der- « nière; et si la commission, que la Chambre semble résolue de « nommer, peut commencer prochainement ses travaux, si elle « peut les poursuivre avec assez d'énergie et de bonheur pour « nous procurer de nouvelles économies, je puis déclarer à l'auteur « de la motion, à l'honorable député de Birmingham, que le gou- « vernement de la reine n'y verra aucun inconvénient. »

§ XVI. Exagération du classement social par les écoles et les examens.

Les charges qui pèsent de plus en plus sur les familles, à mesure que se développe le goût des fonctions publiques, sont commandées surtout par le système compliqué d'instruction imposé aux candidats. Quelque satisfaction qu'ils aient pu éprouver à dominer une nation de solliciteurs, nos gouvernements successifs ont été à la fin accablés de tant d'importunité. Ils ont donc restreint eux-mêmes leur pouvoir discrétionnaire, en opposant à ce torrent de prétentions la digue des programmes, des diplômes, des baccalauréats et des examens. Malgré les loisirs de leur retraite prématurée (27, XI), les pères de famille enrichis par les arts usuels ne peuvent personnellement préparer leurs enfants aux professions libérales que fait envier l'opinion. Ils doivent se décharger de ce soin sur les quatre facultés, et sur une foule d'établissements organisés par l'État ou par l'industrie privée. C'est sous cette double propension de l'État et des particuliers que se multiplient ces écoles dites professionnelles (47, XX), où se fausse souvent l'éducation de la jeunesse, loin des influences bienfaisantes de la famille et des travaux sérieux de la profession.

C'est également dans ces conditions que s'organise de plus en plus, en Allemagne et en France, le classement par voie d'examen, l'un des systèmes sociaux dont on ne saurait trop redouter l'exagéra-

tion. Ce régime favori de la bureaucratie a, en effet, trois inconvénients principaux. Il épuise en efforts pénibles, dans de longues préparations à des luttes stériles, certaines aptitudes qui seraient mieux dirigées vers des travaux utiles à la famille et à la société. Il exclut des professions soumises aux formalités de l'examen les capacités qui se révèlent spontanément par la pratique de la vie. Enfin il soumet les individus et les familles à l'autorité absolue d'examinateurs qu'on ne peut plus convenablement choisir dès qu'on les multiplie au delà de certaines limites. Ceux de ces fonctionnaires qui ne sont point pénétrés des sentiments de devoir abusent d'un principe qui aurait pu recevoir utilement quelques applications restreintes. Ils cèdent, en classant les candidats, aux hommes influents qui veulent assurer les prébendes gouvernementales à leurs enfants, à leurs proches et à leurs clients; et la société s'achemine ainsi peu à peu vers la corruption de l'ancien régime des castes.

§ XVII. Dégradation et paralysie de la race.

La bureaucratie, avec les développements excessifs qu'elle reçoit journellement, abaisse singulièrement les âmes. Même en France, où le mal est moins grand qu'en d'autres pays, les classes supérieures se trouvent sous ce rapport singulièrement déchues depuis l'époque de Montaigne[1]. Ce régime pervertit

[1] « A la vérité, nos lois sont libres assez; et le poids de la sou- « veraineté ne touche un gentilhomme françois, à peine deux fois

les esprits, en les habituant à croire que l'État a qualité pour se charger de toutes les fonctions qui, chez les peuples libres et prospères, appartiennent exclusivement aux individus et aux familles. Il a fait ainsi éclore en 1848 les doctrines dites communistes, à la stupéfaction des citoyens les plus expérimentés, qui n'ont pu d'abord se rendre compte d'une telle aberration (8, V). Le doute n'est plus possible aujourd'hui : les faits prouvent que le communisme n'a nullement atteint les peuples libres; tandis qu'il se développe chez les autres, avec les empiétements de la vie publique sur la vie privée.

« en sa vie... Car qui se veult tapir en son foyer et sçait conduire « sa maison sans querelle et sans procez, il est aussi libre que le « duc de Venise. » (Montaigne, *Essais*, I, XLII.) — Ici il ne faudrait pas objecter que cette liberté du XVIe siècle était un privilège pour la noblesse; car les bourgeois, en vertu de leurs coutumes traditionnelles, jouissaient dans leur ville de toute l'indépendance compatible avec le régime des communes urbaines (65, XV). Au surplus, si l'on prétendait prouver que la liberté manquait alors à la majeure partie de la nation, je répondrais que le problème social était au moins parfaitement posé, puisqu'il n'y avait plus qu'à étendre à toutes les classes la liberté déjà acquise à quelques-unes. C'est ce qu'a fait sans relâche l'Angleterre, dont l'état social offrait alors avec celui de la France de grandes analogies. C'est ce qu'elle continue à faire, avec une infatigable persévérance, en réformant les derniers vestiges de l'organisation féodale, à l'aide de commissions chargées, non de donner des avis, mais d'agir. Tel est le cas de la commission instituée pour détruire ou transformer les servitudes, les redevances perpétuelles et les dîmes [*Enclosure, copyhold and tithe commissioners* (60, XXII)]. C'est précisément le contre-pied de ce qu'ont fait pendant le même temps, avec une déplorable unanimité, les derniers monarques de l'ancien régime et les hommes de la Révolution. Tous ces pouvoirs ont étendu, avec égalité, il est vrai, à la nation entière la domination des bureaux.

Enfin la bureaucratie affaiblit les facultés d'une nation, comme le ferait une discipline qui empêcherait une race d'hommes d'agir et de penser. Elle maintient, en effet, les peuples dans une véritable enfance, et elle les rend incapables de ces viriles initiatives qui distinguent les peuples libres. C'est ainsi, par exemple, qu'en habituant la France entière à compter exclusivement sur l'autorité pour le maintien de la paix publique, elle l'expose, aux époques où cette autorité devient défaillante, à subir des révolutions accomplies par une poignée d'hommes de proie. Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que les citoyens se créent des emplois fructueux en échange de ceux que la bureaucratie envahit. Quelle que soit la fécondité de son esprit, l'homme ne saurait développer son activité en dehors des limites fixées par son organisation et par la nature des choses. La bureaucratie, lorsqu'elle supprime à son profit une fonction individuelle, désorganise la société comme la paralysie affaiblit le corps humain en rendant un membre inutile.

§ XVIII. Destruction des forces morales émanant de l'initiative individuelle.

La bureaucratie, lors même qu'elle exercerait mieux que les particuliers les services dont elle se charge, aurait toujours l'inconvénient d'enlever aux citoyens les satisfactions morales qu'ils estiment le plus. Pour apprécier ce que nous avons perdu depuis deux siècles, il faut se reporter par la pensée

aux privations que nous imposerait la suppression de plusieurs droits qui nous restent, et qui pourraient à la rigueur fournir aux bureaucrates des prétextes d'intervention. On serait, par exemple, fondé à dire que les particuliers, au point de vue du confort et du goût, usent pour la plupart avec peu de discernement du droit qu'ils ont de construire à leur gré le foyer domestique. Peut-être l'autorité réclamera-t-elle, un jour à cet égard, une initiative plus générale et plus formelle que celle qui lui est déjà acquise dans les villes. Je ne sais si ce nouvel envahissement de la bureaucratie améliorerait notre architecture; mais j'affirme que les citoyens, tant qu'ils ne seraient pas dressés à le subir, apprécieraient moins les chefs-d'œuvre officiels qui leur seraient imposés que les plus grossiers produits de leur propre initiative.

Tel est le sentiment que durent éprouver nos pères lorsque, sous prétexte de « progrès », on les contraignit de renoncer à la gestion traditionnelle de leurs affaires locales (6, IV). Dans les pays libres, les citoyens trouvent d'indicibles satisfactions à gouverner en toute souveraineté les affaires de leur cité. Leur administration, quelque médiocre qu'elle soit, les rend plus heureux que ne le ferait l'administration la plus parfaite des fonctionnaires modèles de la bureaucratie.

Le pouvoir d'agir et de créer est une jouissance morale parfaitement distincte des avantages matériels qui résultent de l'action et de la création. Les

peuples modèles l'apprécient hautement. C'est peut-être en cela qu'ils contrastent le plus avec les peuples inférieurs (51, X), qui considèrent toute activité comme une peine, qui ne se résignent à un effort momentané qu'en vue d'un résultat urgent à obtenir. La tendance bienfaisante que je viens de signaler se remarque particulièrement chez le propriétaire rural, qui se prive journellement des fruits de son travail pour entreprendre des plantations et une multitude d'améliorations foncières, dans l'intérêt exclusif des générations futures (34, I). La bureaucratie décourage ces fécondes initiatives. Elle détruit sans relâche une force morale qui ne saurait être utilement remplacée par aucun avantage matériel. C'est par ce motif que l'intervention d'une bureaucratie agricole, dans les villages à banlieue morcelée, aggraverait beaucoup les vices du régime actuel (45, XII).

§ XIX. La bureaucratie favorable au privilège et à la centralisation exagérée.

En entrant plus avant dans le détail de la vie privée, on retrouverait presque partout la funeste influence de la bureaucratie. On l'aperçoit souvent, par exemple, dans les désordres sociaux qui se rattachent chez nous aux régimes de privilège (48, VI à X; 62, IX et X). La bureaucratie qui a pour prétexte l'intérêt général, et le privilège qui ne favorise que quelques intérêts privés, semblent au premier aperçu procéder de principes opposés. Ils ont pour-

tant une connexion intime et des caractères communs. Ils tendent également à créer des espèces de castes vivant plus ou moins aux dépens du public, et ils perpétuent ainsi une des plus mauvaises propensions de l'ancien régime en décadence. Établies dans un milieu social pénétré des traditions d'honneur, ces castes n'y ont point encore produit la corruption, qui est devenue endémique chez certains peuples de l'Orient. Mais beaucoup de symptômes prouvent qu'on ne pourra impunément continuer à détruire, dans toutes les branches d'activité sociale, les salutaires influences de la responsabilité personnelle et de la libre concurrence. Les agents de la bureaucratie, incessamment préoccupés de soumettre la société à leur domination, ont une prédilection particulière pour les corps privilégiés, et ils les substituent, autant que possible, aux citoyens indépendants. Les privilégiés, de leur côté, donnent en toute occasion leur appui à la bureaucratie, pour repousser les réformes les plus justifiées par l'exemple des peuples modèles. Cette alliance tacite et instinctive, spontanément provoquée par le rapprochement de deux principes malfaisants, jette le trouble dans la société. Elle place les privilégiés dans un état permanent d'inquiétude; elle excite dans la masse du public d'ardentes convoitises qui ne peuvent être satisfaites, et elle froisse presque tous les intérêts. C'est ainsi que la bureaucratie et le privilège agitent incessamment les esprits et les poussent aux révolutions.

Un autre danger de la bureaucratie est de favoriser l'envahissement indéfini de la vie privée par la vie publique, et de désorganiser les provinces par la domination de la capitale. Elle fournit, en effet, des moyens illimités d'action à chaque gouvernant qui, poussant à l'excès le désir du bien, veut à tout prix, assurer aux administrés « le progrès », que ceux-ci dans son opinion sont trop lents à conquérir. Quand les chefs ne sont pas eux-mêmes portés vers ces malsaines concentrations d'autorité, les bureaucrates en prennent l'initiative. Voilà pourquoi depuis deux siècles, et surtout depuis 1791, chaque région du domaine public s'étend de proche en proche au dépens de celle qui se trouve au-dessous. Voilà comment la famille est absorbée par la commune; la commune, par le département; le département, par l'État; les provinces, par Paris; la nation entière, par la bureaucratie!

§ XX. Principe de la réforme : l'initiative et la responsabilité des chefs de service.

Les plus hautes autorités du second Empire ont souvent signalé en termes énergiques les vices du régime qui s'est établi sous ces funestes influences[1].

[1] Grâce à l'appareil législatif que nous a légué le passé, on ne « peut pas remuer une pierre, creuser un puits, exploiter une mine, « élever une usine, s'associer, et, pour ainsi dire, user et abuser « de son bien, sans la permission ou le contrôle du pouvoir cen- « tral; et de grands intérêts se trouvent souvent retardés ou sa- « crifiés dans les degrés inférieurs de l'échelle administrative. » (Discours de M. le comte de Morny; *Moniteur* du 30 août 1858.)

Mais, pour passer de la critique à l'action, il faut d'abord procéder à la séparation du bien et du mal. Il faut distinguer soigneusement deux réformes : celle de la bureaucratie, qui provient d'un faux principe; celle de la centralisation, dont l'exagération seule doit être supprimée.

Pour réformer sûrement ce qu'il y a de pernicieux dans le principe de la bureaucratie, il faut prendre exemple sur les peuples qui ont su se préserver du fléau. L'Angleterre échappe au mal en pratiquant les règles d'équité qui attribuent au fonctionnaire comme au particulier, dans le travail qui leur est propre, l'initiative, l'honneur et la responsabilité. Dans la constitution britannique, les autorités n'attirent point à elles, pour les absorber dans leur personnalité, toutes les branches d'activité placées dans leur dépendance. Elles les subdivisent au contraire en services distincts et presque autonomes, dont les chefs sont en rapport direct avec les administrés. Ces unités indépendantes existent à tous les degrés de la hiérarchie administrative, près d'un simple Vestry rural (55, II) comme près du Conseil privé du Souverain (60, XI). Chacune d'elles se constitue d'après ce principe, que le chef en dirige personnellement tous les détails, avec le concours de subalternes, non responsables, qui agissent ou écrivent selon ses instructions.

Chaque chef de service est excité à bien faire par le sentiment de la responsabilité qui pèse sur lui; mais il est peu porté à étendre des attributions

qu'il faudrait bientôt partager avec un collègue concurrent. Placé en contact continuel avec ses subordonnés, il tire parti de leurs aptitudes en conjurant l'effet de leurs défauts, et il obtient en résumé tout le travail que chaque agent peut donner.

Le haut fonctionnaire duquel relèvent plusieurs services ainsi constitués est dans une situation plus digne que s'il avait à diriger les mêmes hommes groupés en bureaux, privés de toute personnalité, inconnus des administrés, sans ascendant sur les subalternes. Au lieu de s'épuiser dans un labeur stérile d'audiences et de signatures, il dispose de longs loisirs pour contrôler efficacement la gestion de ses subordonnés, pour accomplir les réformes qu'il a jugées nécessaires, ou pour conduire personnellement les affaires qu'il se réserve. Il n'est point porté à désirer un accroissement d'attributions qui créerait de nouveaux chefs de service, sans grandir réellement sa situation. Enfin l'autorité supérieure, ayant moins à agir qu'à contrôler, peut être exercée, au grand avantage du public, par des commissions ou par des conseils. En résumé, dans chaque branche naturelle d'administration, l'action est énergiquement concentrée sous l'autorité d'un chef unique, responsable à la fois devant le public et devant ses supérieurs. Le contrôle est efficacement exercé, presque partout, par des pouvoirs collectifs, savoir : dans la Paroisse par le Vestry (55, II), dans l'Union par le Board of guardians (56, IV), dans le Comté par les

Magistrates réunis en Quarter-session (57, VII), dans les grandes villes par les conseils municipaux (58, III), dans l'État même, en grande partie, par le Conseil privé (60, X) [1]. C'est le contraire du système français, où un chef unique est censé diriger beaucoup de services confiés en fait à des multitudes d'agents groupés en bureaux. Jamais on ne voit en Angleterre un secrétaire d'État absorber vingt services dans sa personnalité, et en assumer la direction devant le public, tout en subissant, en fait, les décisions d'une bureaucratie.

La supériorité du régime administratif des Anglais n'est pas due à ce que les dépositaires de l'autorité y seraient plus modérés que ceux du Continent, et moins disposés à envahir les attributions des chefs de service subordonnés. Comme je l'ai expliqué (61, VIII), la sage réserve qui les distingue leur est commandée par le désir d'échapper à la responsabilité que leur imposerait un surcroît d'initiative. Dans un régime où les fonctionnaires répondent de leurs actes devant les tribunaux de droit commun, il arrive naturellement que chacun d'eux, voulant toujours agir en parfaite connaissance de cause, restreint lui-même son autorité dans de justes limites.

En l'absence de cette responsabilité réelle, on

[1] Cette organisation n'existe en France qu'à titre exceptionnel. Elle est appliquée maintenant, en dehors de la hiérarchie administrative, au service de l'Exposition universelle. Un commissaire général exerce l'autorité sous le contrôle immédiat d'une commission nombreuse, composée de hautes autorités, présidée par un prince du sang. (Note de 1867.)

n'arrivera jamais à un tel résultat. Chaque haut fonctionnaire voudra toujours se faire honneur devant le public du travail des fonctionnaires subordonnés; mais, restant incapable d'en diriger les détails, il ne pourra imprimer à la machine bureaucratique l'activité nécessaire. Si le Souverain prétend remédier au mal en se bornant à changer les agents, au lieu de les rendre responsables, il n'aboutira guère qu'à la désorganisation des services. J'ai vu plusieurs fois les meilleures intentions aboutir à ce triste résultat; et la coalition tacite des personnes froissées par la réforme a été d'autant plus forte, qu'elle a pu souvent appuyer sa résistance sur des motifs d'intérêt général.

§ XXI. La réforme dans l'intérêt commun du public et des fonctionnaires.

Pour éviter ces mécomptes, en procédant à la transformation de la bureaucratie, il faut se garder de la dangereuse méthode qui tend à renouveler sans délai, d'après un plan systématique, le cadre et le personnel des services. Le point de départ de la réforme se trouvera dans deux améliorations qui resteront d'abord inaperçues : donner devant le public à chaque chef de service l'honneur des actes qu'il accomplit réellement aujourd'hui sous le nom d'un haut fonctionnaire ; imposer à ce même chef la responsabilité de ses fautes devant le Souverain, les ministres et les corps constitués.

Par la pratique de ces principes salutaires, tous les agents de l'autorité publique contracteraient bientôt des habitudes de circonspection qu'ils ne montrent guère aujourd'hui. Chacun d'eux retiendrait seulement la branche de service dont il lui serait possible d'embrasser personnellement les détails, et il se concerterait avec l'autorité supérieure pour déléguer le surplus à un autre chef responsable. Tous s'emploieraient d'ailleurs à faire supprimer les attributions compromettantes, c'est-à-dire à restituer aux particuliers toutes les facultés qui leur appartiennent chez les peuples libres et prospères. Ainsi s'établirait, sans réaction imprudente et presque sans effort du pouvoir souverain, une répartition d'autorité conforme à la nature des hommes et des choses. Sous ce régime d'améliorations spontanées, les lois de réformes ne tenteraient plus des essais infructueux; elles viendraient seulement de loin en loin consacrer des faits accomplis. Plus tard, cette réforme serait complétée par l'institution d'une magistrature indépendante, qui apprécierait les plaintes formées par les particuliers contre les fonctionnaires.

L'administration publique ainsi exercée en Angleterre par des fonctionnaires responsables donne satisfaction à tous les intérêts. Depuis longtemps ce régime a clos l'ère des révolutions. Il n'est pas vrai, comme on le dit souvent chez nous pour repousser ces utiles exemples, qu'en Angleterre et aux États-Unis le pouvoir administratif soit subordonné au pou-

voir judiciaire. Rien de semblable ne saurait exister dans ces deux pays, où les décisions des juges, fondées sur les verdicts du jury, expriment dans leur ensemble les intérêts et les vœux des citoyens. En fait, lorsqu'un jury bien choisi intervient dans les procès civils et criminels, les deux pouvoirs sont également dominés par l'opinion des classes éclairées, qui exercent alors en cette matière la vraie souveraineté [1].

La raison et l'expérience nous offrent donc, pour réformer la bureaucratie, un moyen aussi simple qu'efficace. En ce qui touche la France, cette réforme

[1] M. A. de Tocqueville a exprimé la même opinion, après avoir signalé l'importance de cette institution appliquée aux affaires civiles. « Ainsi, dit-il, le jury, qui est le moyen le plus énergique « de faire régner le peuple, est aussi le moyen le plus efficace de « lui apprendre à régner. » (*La Démocratie en Amérique,* t. I, ch. XVI.) Préoccupé de sa fausse théorie sur le gouvernement des États-Unis (62, XII), et constatant d'ailleurs avec raison que la souveraineté appartient en fait à la classe dans laquelle se recrute le jury, M. de Tocqueville affirme que chaque citoyen américain est électeur, éligible et juré. C'est une grave erreur qui m'a été signalée par tous les Américains que j'ai consultés. L'auteur semble d'ailleurs la reconnaître lui-même dans une autre partie de son ouvrage (t. II, note 29). Les jurés américains sont désignés par un système d'élection à deux degrés qui met les citoyens à l'abri des dangers qu'entraînerait, en cette matière, pour leurs vies et leurs fortunes, l'intervention du suffrage universel et direct.

Le choix des jurés est attribué au conseil communal; mais il est souvent, en fait, confié au membre qui connaît le mieux le personnel de la commune. Ce détail suffirait seul pour réfuter la théorie qui fonde la constitution des États-Unis sur un principe absolu d'égalité. Le système judiciaire, qui est la clef de voûte de cette constitution, continue à reposer sur le principe d'inégalité de la coutume anglo-saxonne.

ne tendra nullement à restreindre un pouvoir nécessaire : loin de là, elle aura surtout pour effet d'augmenter son initiative. Le principe de la responsabilité n'aura pas seulement pour conséquence de supprimer les abus énumérés dans ce chapitre, et de rendre au public les libertés de la vie privée : il grandira aussi la condition d'une multitude de fonctionnaires éminents, qui cesseront d'être anonymes et retrouveront leur personnalité.

CHAPITRE 64

LES FAUSSES MÉTHODES DE RÉFORME POUSSENT TOUJOURS LE GOUVERNEMENT A QUELQUE SYSTÈME EXCLUSIF; LA MÉTHODE DES ENQUÊTES LE RAMÈNE A LA VRAIE ET TRIPLE FORME DU POUVOIR

§ I. Les égarements de l'esprit de réforme.

Le troisième vice qui fait naître journellement ou entretient depuis longtemps la corruption dans la vie publique se trouve dans les égarements de l'esprit de réforme. En beaucoup de cas ceux-ci sont la conséquence immédiate des formes de corruption décrites dans les deux précédents chapitres. Les attentats contre la paix publique ont toujours été les plus redoutables manifestations de ces égarements.

Ils ont été souvent provoqués, dès le début de nos révolutions, soit par les haines qu'engendre la lutte des partis ou l'intolérance du bien, soit par les résistances que la bureaucratie oppose aux améliorations émanant de l'initiative individuelle. Ces désordres prennent des caractères plus dangereux à mesure que l'antagonisme s'accroît et que les révolutions se multiplient. Les hommes de proie et de violence, qui pullulent dans notre société troublée, n'ont plus même pour excuse de leurs attentats les aberrations sincères inspirées par l'esprit de réforme. Ils ne revendiquent des changements impraticables que pour renverser les gouvernements établis. Ce qui le prouve, c'est que leur conduite, quand ils gouvernent, est le contre-pied de celle qu'ils recommandent quand ils veulent usurper le pouvoir.

Cependant les maux qui nous désolent ne proviennent pas tous de la corruption : souvent même ils ont eu pour premiers mobiles des intentions excellentes et des aspirations généreuses. Ces louables dispositions apparaissent avec évidence dans les idées et même dans les actes qui précédèrent la révolution de 1789. Plus on remonte aux origines de notre décadence, plus on reconnaît que l'erreur y entre pour une part plus grande que le vice. Au surplus, les causes nombreuses de nos déceptions ont été souvent signalées dans les six premiers Livres. Je puis donc aborder immédiatement l'objet spécial de ce chapitre, en montrant, dans les quatre paragraphes suivants, la fausseté et l'impuissance des méthodes qui ont été

appliquées habituellement chez nous à la réforme de la vie publique.

§ II. Les exagérations de l'esprit de nouveauté.

La première erreur des lettrés qui nous ont poussés vers l'abîme des révolutions est d'avoir inventé la matière de leurs enseignements, au lieu de la chercher dans les constantes traditions du genre humain. Or l'esprit de nouveauté, fécond dans l'ordre matériel, n'offre que des dangers dans l'ordre moral (3, I à VI). D'un autre côté, pour rendre la prospérité à un peuple souffrant, il faut nécessairement le ramener aux éternels préceptes du Décalogue. Nos prétendus réformateurs, qui méprisaient l'expérience du passé et attendaient la vérité « du développement de l'esprit humain [1] », ne pouvaient donc être que les agents de notre décadence.

Au milieu de leurs imprudentes nouveautés, les promoteurs de la révolution de 1789 se sont d'abord jetés dans une erreur d'où devaient découler toutes les autres. Ils ont admis que Dieu n'intervenait pas dans la direction des sociétés et que l'homme avait en lui-même tous les éléments de la prospérité. Cette présomptueuse conviction resta, il est vrai, à l'état

[1] Cette erreur apparaît dès le début de la Déclaration des droits de 1789 : « Les représentants du peuple français..., considérant « que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme « sont les seules causes des malheurs publics..., ont résolu d'ex- « poser dans une déclaration solennelle ces droits... de l'homme afin « que... » — Voir aussi l'*Histoire de la civilisation*, par M. Guizot.

latent au sein de l'Assemblée nationale[1]; mais elle se fit jour dans les modifications apportées par la Convention à la Déclaration des droits. En cette occasion, les auteurs des lois révolutionnaires qui continuent à perdre notre race firent encore mention de « l'Être suprême »; mais ils s'accordèrent à penser qu'ils pouvaient se passer de lui[2]. Jamais l'orgueil de l'homme ne s'était manifesté plus follement que par cette prétention exclusive à la sagesse dont la source n'est point en lui.

§ III. Les faux dogmes de la Révolution.

La génération sur laquelle pesèrent les calamités de la première révolution conserva, tant qu'elle vé-

[1] L'Assemblée nationale, en rédigeant la constitution de 1791 au milieu du débordement d'erreurs qui suivit les événements de Varennes, conserva les termes suivants de la Déclaration des droits de 1789 : « En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et « déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les « droits suivants de l'homme et du citoyen. = [2] Les membres de la Convention se mirent sur deux points en contradiction avec leurs prédécesseurs ; ils supprimèrent la haute direction de Dieu, et déclarèrent qu'il assistait inerte au spectacle de leur grandeur; ils attribuèrent cette impiété à l'ensemble du peuple français. La nouvelle déclaration du 23 juin 1793 modifie ainsi qu'il suit celle de 1791 : « En conséquence, le peuple français proclame, en pré« sence de l'Être suprême, la déclaration des droits de l'homme « et du citoyen. » Les révolutions inspirées par l'esprit du mal ne s'arrêtent pas tant qu'il reste quelque limite à franchir dans les voies de l'erreur. On peut donc être assuré que si la constitution de 1793 n'eût pas été renversée par les hommes qui voulaient revenir à la vérité, une nouvelle déclaration eût bientôt supprimé jusqu'au nom de l'Être suprême.

cut, un sinistre souvenir de cette époque; mais les lettrés qui fondèrent leur fortune politique sur le renversement de la Restauration inculquèrent, par leurs sophismes, à la génération suivante une impression opposée. Leur succès fut facile : car les écrivains qui, à l'exemple de Joseph de Maistre, flétrissaient justement la Révolution, gardaient le silence sur les vices de l'ancienne monarchie; en sorte qu'ils semblaient soutenir cette thèse, évidemment inadmissible, qu'une si grande catastrophe était un effet sans cause.

Les lettrés qui envahirent le pouvoir après la révolution de 1830 se présentèrent comme les continuateurs de l'œuvre révolutionnaire. Selon leur doctrine favorite, « la Révolution française » a ouvert pour l'humanité une ère toute nouvelle[1]. La France, appliquant enfin dans toute leur étendue « les immortels principes de 1789, » allait acquérir la prépondérance contenue en germe dans la plus féconde méthode de réforme[2]. Les événements de 1848 ont cruellement réfuté ces illusions. La souffrance de notre race affolée de nouveauté, et la prospérité des nations soumises aux vieilles traditions du genre humain, démontraient la fausseté de la méthode révolutionnaire et de ses prétendus principes. Les lettrés de l'âge précédent qui persistaient à attacher

[1] Voir la préface de la traduction d'Aristote, par M. Barthélemy Saint-Hilaire; notamment le texte cité : *Correspondances des Unions de la Paix sociale,* n° 4, § 20, notes 1 et 2. (Note de 1873.) = [2] *Ibidem,* note 2.

leur renommée à ces erreurs, étaient cependant contraints d'avouer que, sous leur gouvernement et l'influence de leurs doctrines, la France s'était complètement désorganisée [1]. Les lettrés de la dernière génération continuent malheureusement, pour la plupart, à suivre l'impulsion imprimée depuis quarante ans par ces maîtres funestes; cependant les plus perspicaces commencent enfin à chercher la renommée dans une meilleure direction. Le contraste qui se prononce de plus en plus entre les désastres de la France révolutionnaire et les succès des peuples de tradition condamnera prochainement sans appel l'œuvre de 1789.

Quant à l'explication de nos avortements politiques, elle est indiquée en traits éclatants par les idées qui ont préparé la Révolution, et par les deux Déclarations qui ont tracé les voies suivies par ses adeptes. Elle a pour point de départ la négation de l'intervention de Dieu dans les affaires humaines, d'où découle logiquement la croyance aux trois faux dogmes. En effet, si le règne du bien ne provenait pas de la haute direction que Dieu donne au libre arbitre de l'homme, il aurait sa source dans la « perfection originelle », en vertu de laquelle chaque homme serait naturellement porté à éviter le mal. Si la tendance au bien est universelle dans l'humanité régie par la loi naturelle, « l'égalité providentielle » des hommes devient la base de toute bonne organisation

[1] *De la Propriété*, par M. Thiers; Avant-propos, notamment le texte cité au chapitre VIII, note 8.

sociale. Ces deux erreurs réunies engendrent, par une déduction logique, le troisième faux dogme. Depuis les premiers âges de l'humanité, les constitutions les plus admirées, celles qui ont le mieux fondé le bonheur des hommes sur la paix, ont toujours présenté les mêmes caractères : elles ont fermement réprimé les tendances innées de la jeunesse et les écarts de l'âge mûr au moyen d'une puissante hiérarchie; en d'autres termes, elles ont violé les deux premiers dogmes des novateurs. La contradition qui existe entre les doctrines de la Révolution et les faits de l'histoire implique donc « le droit de révolte » contre les plus légitimes traditions du genre humain. Beaucoup d'honnêtes gens égarés ont cru de bonne foi aux deux premières erreurs, sans apercevoir cette terrible conclusion; mais celle-ci s'est bientôt imposée aux esprits. Les gouvernements qu'ils ont fondés ont tous eu le même sort : impuissants sous l'autorité des fondateurs, ils ont été promptement envahis par les hommes de proie et de violence; ils sont alors devenus impossibles, puis ils ont disparu au milieu d'inévitables catastrophes.

Nos lettrés révolutionnaires ont en vain tenté de nous montrer de vrais principes dans les nouveautés de 1789. Celles-ci, en effet, ne comprennent que les trois faux dogmes et plusieurs erreurs qui en émanent. L'analyse des 52 articles des deux Déclarations démontre l'exactitude de ce jugement. Certaines vérités traditionnelles forment le fond de ces documents; mais les plus importantes y sont, soit

dénaturées par les faux dogmes, soit faussées par diverses erreurs [1]. C'est ce qui a donné à tous les actes suscités par ces Déclarations le caractère pernicieux qu'Edmund Burke signala tout d'abord à l'attention de ses concitoyens tandis qu'ils suivaient avec étonnement et méfiance les réformes de nos prétendus constituants.

§ IV. Les commissions consultatives.

Les deux fausses méthodes que je viens de décrire ont été généralement employées par les lettrés qui nous égarent depuis un siècle, mais qui se sont inspirés souvent d'un sincère désir d'amélioration. La troisième méthode, celle des *Commissions consultatives*, n'est pas moins dangereuse : elle est spéciale à la bureaucratie; entre ses mains elle a été

[1] Les articles des deux Déclarations peuvent être classés ainsi qu'il suit :

CARACTÈRE DES ARTICLES	NOMBRE 1789	NOMBRE 1793
Faux dogmes	2	5
Vérités dénaturées par les faux dogmes.	3	4
Vérités faussées par diverses erreurs	»	4
Diverses erreurs	1	1
Vérités traditionnelles	11	21
TOTAUX	17	35

Chez les races fortes, les lois écrites n'ont guère été que des formules tirées du Décalogue éternel. Tel a été le cas des colonies de la Nouvelle-Angleterre, qui ont été la souche des États-Unis.— Voir *la Correspondance des Unions de la Paix sociale*, n° 4, § 9, note 5. (Note de 1873.)

presque toujours le moyen d'entraver les réformes les plus nécessaires. Il faut se garder de les confondre avec les institutions analogues dont l'intervention est si fréquente et si féconde dans la constitution britannique. A cet égard il n'existe entre les deux pays que des contrastes : les Commissioners anglais exécutent des réformes dont l'objet est déterminé; les commissaires français dissertent pour donner un conseil qui n'est guère suivi que dans le cas où il favorise une résistance ou un empiétement de la bureaucratie. Dans la plupart des cas, ils ont moins à découvrir les réformes utiles qu'à en masquer la nécessité. En présence des exagérations données chez nous à l'esprit de nouveauté, ce résultat négatif est souvent conforme à l'intérêt public; mais il est habituel, en mal comme en bien, et il sort naturellement du mécanisme qui met en jeu l'institution.

Les ministres ou les hauts fonctionnaires qui sentent le besoin d'être éclairés sur quelque intérêt public ne se bornent pas à déclarer, en principe, l'opportunité de l'appel aux lumières d'une commission. Ils pourvoient eux-mêmes à tous les détails d'organisation : ils arrêtent le programme des travaux, posent les questions à résoudre, choisissent le personnel de la commission, et désignent même parfois la personne chargée de formuler les réponses. Ils règlent tous ces détails avec le concours des bureaux, et ne manquent guère de leur réserver une large part d'intervention. Or il suffit de rappeler ce système pour en signaler le vice radical.

L'autorité, qui éprouve sincèrement le désir d'être informée, ne connaît guère les éléments de la réforme. Elle connaît moins encore les personnes capables de les mettre en lumière; elles laisse par conséquent en dehors de la commission les hommes les plus compétents. Dans ce cas, qui est le plus favorable, ce mode d'information est donc insuffisant. Il devient décidément dangereux quand l'autorité supérieure veut, de parti pris, discréditer ou imposer une innovation, et surtout quand elle cède à son insu à des vues intéressées. Ce dernier cas est celui qui s'est habituellement présenté depuis trente ans. La plupart des réformes soumises aux commissions consultatives blessaient ou inquiétaient en quelque point la bureaucratie, qui malgré les apparences est chez nous le pouvoir dominant (63, VI). Toujours ce pouvoir a faussé à son profit cette méthode de réforme : il a généralement suggéré aux commissaires un avis conforme à ses intérêts; ou bien, en cas d'échec, il a paralysé l'effet des avis contraires, en les faisant avorter dans l'exécution.

En résumé, l'histoire de nos commissions consultatives condamne d'une manière presque absolue ce moyen de réforme. En principe, l'institution est inoffensive, puisque l'autorité supérieure n'est nullement tenue d'adopter un mauvais avis. En fait, c'est un des fléaux de notre organisation actuelle, car elle nous fait constamment échouer sur les deux écueils de notre vie publique : la révolution et la routine.

§ V. Le droit de pétition.

La dernière méthode que je dois indiquer ici est le droit de pétition. Elle tranche beaucoup avec les précédentes. Elle n'a point comme celles-ci les caractères de la fausseté : elle offre même en certains cas quelque utilité pratique; mais chez les peuples qui s'en exagéreraient l'importance elle paralyserait les vraies réformes.

Le droit de pétition a en Europe une origine ancienne. Il a été mentionné dans le Bill of rights de 1689, et depuis lors il a été introduit dans toutes les constitutions écrites. Il autorise les particuliers à soumettre leurs désirs ou leurs griefs aux gouvernants, et il oblige ces derniers à exprimer publiquement leur appréciation. Les particuliers, en exerçant ce droit, ont la satisfaction d'attirer sur eux l'attention de l'autorité publique, et ils en tirent quelque profit pour leurs intérêts privés. Sous ce rapport, on a pu dire quelquefois que le droit de pétition est une soupape de sûreté dans la constitution des peuples libres. Chaque année il est exercé en Angleterre par quinze mille personnes, et il prend en France un certain développement. Cependant les faits ne répondent, dans aucun de ces deux pays, à l'apparente fécondité du principe. Tous ceux qui étudient, en France comme en Angleterre, le texte de ces pétitions et les observations qu'elles suggèrent aux gouvernants, constatent que cette méthode ne concourt pas mieux que les précédentes à la réforme

des sociétés. On s'explique d'ailleurs aisément les causes de cet insuccès : en présence de gouvernants pénétrés de l'esprit de réforme, les particuliers compétents ne sont pas obligés de prendre ces initiatives; ils sont tout d'abord désignés à l'opinion publique par l'emploi de la vraie méthode.

§ VI. Les vraies sources de la réforme.

La vraie méthode de réforme, surtout dans une société où le mal déborde, est l'art de découvrir les sources du bien. Ces sources ne tarissent jamais, même au sein des sociétés les plus corrompues. La Providence, qui, dans la vie physique de l'homme, maintient entre les sexes un juste état d'équilibre, ne permet pas qu'il se détruise complètement dans la vie morale. Respectant le libre arbitre de sa créature de prédilection, Dieu laisse parfois les gouvernants pousser les sociétés jusqu'aux dernières extrémités du mal; mais partout, et dans ce cas même, il suscite des hommes d'une nature angélique, chez lesquels le dévouement au bien croît plus rapidement encore que la corruption qui les entoure. Ces hommes se manifestent avec d'autant plus d'éclat, que les sociétés sont plus dépravées; mais ils abondent particulièrement dans celles qui conservent les meilleures traditions du genre humain. Dès le début de mes voyages, ces hommes ont produit une vive impression sur mon esprit. Je les ai nommés « les Autorités sociales », sans savoir que Platon les avait découverts avec la même admiration, il y a vingt-

deux siècles, et qu'il les avait appelés, en termes plus énergiques, « les hommes divins [1]. »

Les Autorités sociales se reconnaissent partout à des caractères évidents [2], et surtout au respect unanime de ceux qui sont soumis à leur influence. Comme Platon l'avait lui-même constaté, elles ne manquent à aucune race. Cependant elles appartiennent plutôt aux peuples prospères qu'aux peuples souffrants, aux particuliers qu'aux hommes publics, aux arts usuels qu'aux arts libéraux, à la vie rurale qu'à la vie urbaine. Partout, dans toutes les conditions, elles sont la source vive du bien pour les hommes égarés chez lesquels s'est éteinte la notion de Dieu et de sa loi.

La vraie méthode de réforme dans les contrées où la tradition du bien s'est perdue consiste à découvrir les Autorités sociales, à observer leur pra-

[1] « Il se trouve toujours, parmi la foule, des hommes divins, « peu nombreux à la vérité, dont le commerce est d'un prix « inestimable, qui ne naissent pas plutôt dans les États policés que « dans les autres. Les citoyens qui vivent sous un bon gouvernement « doivent aller à la piste de ces hommes qui se sont préservés de « la corruption, et les chercher par terre et par mer, en partie « pour affermir ce qu'il y a de sage dans les lois de leur pays, « en partie pour rectifier ce qui s'y trouverait de défectueux. Il n'est « pas possible que notre république soit jamais parfaite; si l'on ne « fait ces observations et ces recherches, ou si on les fait mal. » (Platon, *les Lois,* liv. XII. Traduction de Saisset, t. IX, p. 312.) = [2] Voir, dans le présent ouvrage, la Préface et les passages suivants : 8, III; 34, XVIII; 50, V; 51, XIII. Voir également, dans *l'Organisation du travail,* l'Avertissement et les §§ 5, 19 et 25; dans *l'Organisation de la famille,* l'Avertissement; dans *la Paix sociale,* 2e édition, chap. IV; et enfin dans *la Correspondance des Unions de la Paix sociale,* no 4, le § 18. (Note de 1873.)

tique et à propager leurs enseignements. C'est auprès de ces hommes d'élite et par ces travaux d'enquête que les peuples souffrants, oublieux de leurs traditions, peuvent revenir à l'intelligence des principes sociaux. Quand ces principes sont restaurés dans les esprits, et quand la réforme n'embrasse plus que les détails d'importance secondaire, il n'est plus indispensable de remonter à ces sommités : il suffit parfois d'observer, chez les peuples modèles, les mécanismes intérieurs du corps social. Cependant, même pour une foule de détails, les Autorités sociales, vouées aux diverses spécialités de l'art, restent le meilleur moyen d'information. Ces Autorités, en effet, sont les plus sûrs arbitres des intérêts moraux; et ceux-ci sont presque toujours liés intimement aux intérêts matériels qui semblent être l'unique objet de beaucoup de réformes.

§ VII. L'enquête, ou la recherche des vraies sources en Angleterre.

L'art de gouverner se ramène souvent à la découverte des hommes capables de diriger les services publics. Même réduite à ce terme, la pratique de l'art offre encore de sérieuses difficultés, quand il s'agit des grandes fonctions permanentes du gouvernement, de celles qui combattent la corruption et accomplissent les réformes. En effet, les Autorités sociales, chez lesquelles réside au plus haut degré l'aptitude gouvernementale, trouvent d'inexprimables satisfactions dans l'exercice de leurs devoirs privés

et dans le patronage intellectuel et moral de leur localité. Elles répugnent à délaisser ces devoirs pour servir le public dans des régions plus élevées. A ce sujet d'ailleurs elles n'ont guère l'embarras de résister; car les gouvernants ignorent leur existence ou redoutent leur supériorité, tandis qu'ils sont assaillis sans cesse par des solliciteurs médiocres.

La difficulté disparaît quand il s'agit seulement de choisir les hommes qui, par une simple déclaration des faits que constate une expérience journalière, peuvent jeter la lumière sur une enquête. Pour que le bienfait de cette lumière soit acquis au public, il suffit que les institutions imposent aux gouvernants le devoir de la chercher, et leur confèrent le pouvoir de la répandre. Cette classe spéciale de droits et de devoirs existe dans la constitution britannique et lui imprime un de ses caractères féconds.

En Angleterre, en effet, les mœurs interdisent aux gouvernants de procéder à une innovation qui ne serait pas justifiée par des faits avérés et par les déclarations des hommes compétents. La Coutume, en conséquence, donne au Parlement, et par lui aux autorités publiques, le droit de s'enquérir de tout ce qui peut être utile à la société. Elle soumet chaque citoyen à l'obligation de se présenter devant les commissions d'enquête établies par les autorités publiques, et de répondre sous la foi du serment aux questions qui lui sont adressées. Elle confère aux commissaires le droit d'infliger des amendes à

ceux qui ne se rendent pas à cette sommation, ou qui sont convaincus d'avoir dissimulé la vérité. Dans les enquêtes organisées par le Parlement, le nombre des commissaires est souvent supérieur à trente. Toutes les opinions, toutes les doctrines et tous les intérêts y sont largement représentés. Chaque membre peut exercer le contrôle le plus actif sur le choix des personnes invitées à comparaître et sur leurs dépositions. Aucun d'eux n'est d'ailleurs tenu à une assiduité constante; et, en fait, le travail s'exécute, avec la confiance entière de la commission, par l'intervention d'un petit nombre de membres. Les dépositions, recueillies par les sténographes, sont certifiées exactes par la commission, imprimées avec une table facilitant les recherches, puis livrées au public à un prix modéré. Chaque enquête met en lumière quelque vérité qui exerce une influence décisive sur la réforme dont l'autorité se préoccupe. Presque toujours cette vérité est révélée par une personne dont la supériorité apparaît avec évidence, quand on compare sa déclaration à celle des autres déposants. Presque toujours aussi cette personne est signalée par l'enquête même aux gouvernants, qui n'auraient pu la découvrir directement. La plupart des réformes accomplies depuis 1830 ont été votées avec des majorités considérables, éclairées par les dépositions de quelques hommes d'une compétence reconnue.

§ VIII. L'enquête en France.

Depuis la funeste date de 1789, où fut inauguré le règne de la violence, la France a cherché les réformes par des procédés différents de ceux qu'emploie l'Angleterre. Elle a mis sa confiance dans les fausses méthodes que j'ai d'abord décrites. Les lettrés nous ont retenus pendant longtemps dans cette voie d'erreur : ils ont étouffé par leurs inventions l'expérience des Autorités sociales; ils ont perverti les intelligences par la prédication des faux dogmes et par l'abus des discours éloquents. La valeur relative des deux procédés est clairement indiquée par la comparaison des résultats : par le contraste qui existe entre nos souffrances actuelles et la prospérité de nos voisins, entre la destruction systématique des forces de la vieille France et la réforme incessante de l'ancienne constitution britannique.

La France n'a pas complètement méconnu les enseignements que donnent les succès de l'Angleterre. Elle a, de loin en loin, employé la méthode des enquêtes et elle en a tiré quelques résultats utiles, quand elle a pu l'appliquer en échappant à la doctrine exclusive des gouvernants (62, IX) et aux influences émanant de la bureaucratie (63, IX à XII). On a même vu dans ces conditions l'enquête triompher d'erreurs séculaires, incarnées dans le corps entier de la nation. Ainsi, à la suite d'une en-

quête récente[1], et grâce à la déposition d'un praticien expérimenté[2], les pouvoirs publics ont renoncé à l'intervention exercée depuis soixante ans, en France, dans le commerce du pain, contrairement à la pratique des autres nations.

Beaucoup d'hommes d'État qui ont pris part aux travaux des enquêtes en ont reconnu l'efficacité. Sous leur influence, ce mode d'information sera de plus en plus préféré à celui que fournissent les commissions consultatives. Bientôt, je l'espère, il sera réputé indispensable pour l'élaboration des réformes, de celles surtout qui touchent par quelque point à la vie privée. L'enquête dissipera l'ignorance qui conserve en France l'esprit de routine. Elle créera chez nos gouvernants des convictions fondées sur l'évidence. Elle dissipera sans secousse les erreurs propagées sous le régime de la bureaucratie, des corps privilégiés et des commissions consultatives, temporaires ou permanentes[1].

Le gouvernement réunira ainsi, sur la France et sur les pays étrangers, une multitude de faits qui

[1] Enquête sur la boulangerie parisienne, faite devant le conseil d'État; Paris, 1859, 1 vol. in-4°, imprimerie impériale. = [2] Feu M. Pommier, rédacteur du journal intitulé : *L'Écho agricole.* Ce déposant m'a avoué plus tard que sa situation devant ses abonnés ne lui permettait pas de propager spontanément la vérité, mais qu'il n'avait pas cru pouvoir la dissimuler devant le conseil d'État. = [3] Cette prévision a pris tous les caractères de l'évidence depuis es désastres subis par l'armée française. Une enquête ouverte après les événements de 1866 eût mis en lumière les erreurs qui ont été conservées depuis lors, sous l'influence funeste des comités onsultatifs. Elle eût surtout révélé les vérités qui se font jour tardivement de toutes parts. (Note de 1872.)

lui restent maintenant inconnus. Par cette voie, il sera moins exposé à tomber dans l'erreur. S'il y tombe encore, il s'égarera avec l'opinion; et sous ce rapport du moins, il se mettra à l'abri des inconvénients auxquels les gouvernements antérieurs se sont souvent exposés. En faisant intervenir de plus en plus les particuliers dans la conception et l'exécution du plan de réforme, il donnera des aliments utiles à l'activité du public, qui ne se contenterait plus désormais de ceux que lui offraient autrefois la guerre et les satisfactions matérielles. Il se conciliera la reconnaissance de toutes les classes, qui, sous l'influence des idées dominantes, éprouveront une grande jouissance morale en devenant de plus en plus les arbitres de leur destinée.

§ IX. Le gouvernement et le principe du bien.

Ainsi que je l'ai expliqué dans l'Introduction (7, II), j'ai cherché dans toute l'Europe, par la méthode d'enquête, les moyens de certitude que ne m'offrait pas le spectacle de notre société livrée à la discorde. J'ai entrepris, au sujet des grands intérêts sociaux, les recherches que nos gouvernants négligent même pour les intérêts publics qui leur sont spécialement confiés (53, VIII). En ce qui touche la vie privée, j'ai exposé dans les six premiers Livres les faits observés et les conclusions qui s'en déduisent pour la réforme de la France. En ce qui touche la vie publique, j'ai décrit, dans la première partie de ce septième Livre, l'un des meilleurs mo-

dèles de notre époque : il ne me reste donc plus qu'à indiquer, pour les trois branches principales du gouvernement, les imitations que nous en devons faire. Toutefois, avant de remplir ce programme dans les trois chapitres suivants, je présenterai encore quelques considérations générales sur les principes et les pratiques qui caractérisent un bon gouvernement. J'y résumerai en quelques lignes les enseignements qui m'ont été indiqués par l'enquête, puis confirmés par les Autorités sociales de tous les pays, et par les hommes ayant un renom dans l'art de gouverner.

Le principe de tout bien est la loi de Dieu formulée dans le Décalogue. Il préside à la vie privée, comme à la vie publique. Il est la règle suprême pour les particuliers, comme pour les gouvernants. Il fournit pour juger les hommes un critérium infaillible : les bons sont ceux qui se soumettent à la loi; les mauvais sont ceux qui se révoltent contre elle. Le même critérium est un guide pour les jugements portés sur les institutions de la société; mais il offre moins de certitude, parce que l'efficacité des choses est habituellement modifiée, d'un lieu à l'autre, par le vice ou la vertu des hommes.

§ X. Le gouvernement et la pratique du bien.

La pratique du bien n'offre pas, comme le principe, le caractère de l'unité. Elle prend des formes diverses, selon la nature des lieux et la tradition des races. Cette diversité apparaît souvent dans les

enquêtes dirigées sur l'organisation des familles, des travaux et des hiérarchies ; elle ne se montre pas moins fréquemment dans les enquêtes ayant pour objet l'organisation des gouvernements.

Les formes du gouvernement sont partout en rapport intime avec celles de la famille, du travail et de la hiérarchie. Il n'existe même aucune distinction nette entre la vie privée et la vie publique. Ces deux éléments de chaque constitution sociale appartiennent, à vrai dire, à un tout indivisible. On ne saurait trop mettre cette vérité en lumière, car elle est à la fois révélée par l'expérience et confirmée par la raison. Dans le passé, l'erreur est souvent venue des gouvernants, qui prétendaient que la loi suprême oblige seulement les particuliers ; aujourd'hui elle provient surtout des peuples, qui veulent faire dériver d'une forme absolue les actes des gouvernants.

Au milieu des diversités qui se rattachent à la nature des lieux, aux traditions de la race, à l'organisation de la vie privée, aux formes du gouvernement, aux vices et aux vertus des hommes, il existe un critérium sûr pour discerner les peuples modèles : c'est le règne de la paix sociale. La dose de bien ou de mal qui existe au sein d'une société est exactement en rapport avec la dose d'harmonie ou de discorde qui se trouve dans les esprits des hommes et dans leurs mutuelles relations. Dès qu'il y a défaillance dans l'un des éléments de la constitution, la discorde apparaît aussitôt. Quand, au

contraire, la paix est complète, on peut être assuré que la loi suprême est respectée, que les institutions sont conformes à la nature des lieux et des traditions, enfin et surtout que les hommes font leur devoir.

Les diverses races d'hommes offrent des contrastes extraordinaires, en ce qui touche l'aptitude à conquérir ou à conserver la paix sociale. Depuis les premiers âges de l'humanité elles sont placées à cet égard entre deux termes extrêmes. Le type du bien a toujours été représenté par les pasteurs nomades du Grand-steppe (51, XII). Les anciens témoignages de l'histoire et les modernes récits des voyageurs s'accordent à signaler cette vaste région comme la meilleure patrie de la vertu. En décrivant les mœurs de ses habitants, ils nous signalent en même temps les deux causes principales de cette supériorité : l'autorité patriarcale surgit dans toute sa force de la nature des travaux, et elle transmet dans son intégrité aux générations successives la révélation primitive du Décalogue[1]; le Grand-steppe, entouré de hautes montagnes, est en outre le lieu du globe le plus éloigné des rivages maritimes, le mieux préservé par conséquent de la corruption émanant du commerce. Le type du mal a pour siège les cités établies sur les grandes voies commerciales : la notion du bien y a été tôt ou tard étouffée par l'amoindrissement de l'autorité paternelle et par la

[1] Voir *la Correspondance des Unions de la Paix sociale*, n° 4, Document B. (Note de 1873.)

tyrannie des gouvernants; la pratique du mal y a toujours été propagée par l'agglomération des hommes, l'accumulation des richesses et l'excessive culture des arts libéraux. C'est aux cités démesurément grandies sous ces influences, que l'histoire a rattaché le souvenir des plus grandes catastrophes de l'humanité.

Chez les grandes nations de l'Occident, que j'ai surtout en vue en écrivant cet ouvrage, chez les Français en particulier, ces types extrêmes sont remplacés par des populations soumises à des conditions intermédiaires. Le type pastoral n'est qu'imparfaitement représenté sur quelques hautes montagnes, tandis que le type urbain n'a point atteint la corruption de Babylone, de Carthage et de Rome. Paris même, qui devance dans cette voie funeste les autres cités de l'Occident, offre encore, comme moyen de régénération, des vertus que l'antiquité n'a point égalées. Quant aux populations intermédiaires, elles se composent principalement d'agriculteurs qui, dans l'ère actuelle de révolutions et surtout depuis l'établissement des chemins de fer, ont cruellement souffert de la corruption émanant des cités. Cependant nos populations rurales conservent une partie des ressources morales qui faisaient, au moyen âge, la force de nos campagnes. Elles peuvent encore régénérer la France, si on leur rend l'autonomie dont elles jouissaient à cette grande époque, et si on les soustrait à la tyrannie des cités, où se sont concentrées les corruptions de notre temps.

Les exemples fournis par les villes qui ont brillé

dans l'histoire ne sauraient guère nous aider à restaurer les principes du bien; mais ils nous égareraient plus sûrement encore en ce qui touche l'organisation des pouvoirs publics. Le gouvernement des cités a presque toujours offert un vice radical : une forme exclusive, modifiée par de subites révolutions. C'est précisément l'écueil qui, depuis la révolution de 1789, nous arrête dans les voies de la régénération. Au contraire, toutes les nations prospères établies sur un vaste territoire ont toujours réuni dans un harmonieux ensemble les diverses constitutions du pouvoir. Dans le Grand-steppe, par exemple, les trois principales formes de l'autorité sont toujours représentées : chaque pâturage parcouru par un groupe de familles issues d'un commun ancêtre, est gouverné par la réunion de leurs chefs; chaque tribu, composée de tous les groupes sortis d'une souche primitive, est représentée dans les conseils qui décident des intérêts communs, par les hommes d'élite des divers pâturages; la nation enfin, formée par l'ensemble des tribus, est soumise à un souverain dont la résidence est éloignée et dont le caractère est tantôt religieux, tantôt politique [1]. Toutes les grandes nations offrent

[1] Les souverains religieux auxquels sont soumises plusieurs nations du Grand-steppe sont au nord, le *Guison-Tamba*, et, au midi, le *Talé-Lama*. Les autres nations de cette contrée sont généralemement placées sous la suzeraineté de la Russie ou de la Chine. Enfin l'une de ces nations, qui habite les beaux pâturages situés au sud de l'Altaï, relève à la fois de ces deux empires. Les tribus de cette dernière m'ont été signalées par les Russes sous le

également cette triple alliance des autorités et des territoires, savoir : la démocratie dans la commune, l'aristocratie dans la province, la monarchie dans l'État.

CHAPITRE 65

EN FRANCE, LA VIE COMMUNALE DOIT SE COMPLÉTER DANS LES CITÉS ET SE SIMPLIFIER DANS LES CAMPAGNES

§ I. La vie communale et ses trois règles.

Le régime communal est un ensemble d'habitudes et de prescriptions qui forment les premieres degrés du gouvernement local (62, IX). Il a surtout pour objet d'appuyer les intérêts et les devoirs de la vie privée; mais il entre en outre pour une part importante dans l'organisation de la vie publique. Les meilleurs régimes européens sont le résultat d'usages séculaires que la Coutume impose maintenant aux

nom de *Dvoédantzi* (qui paye deux impôts). Mon ami, M. Vlangaly, aujourd'hui ambassadeur de Russie à Pékin, m'a décrit avec admiration, en 1853, les mœurs des Dvoédantzi. A cette époque, nous arrêtâmes le plan et réunimes, au midi de la Sibérie, le matériel d'un voyage que nous devions faire chez ce peuple dès l'année suivante : malheureusement la guerre de Crimée empêcha l'exécution de ce projet. Au lieu d'étudier avec moi la vie morale du Grand-steppe, mon ami dut bientôt se dévouer à une autre mission. Assiégé dans Sébastopol, il employa ses talents d'ingénieur à combattre les deux peuples qui avaient alors l'ascendant nécessaire pour propager nos études et accomplir la réforme de l'Occident.

citoyens. En certains cas, et par exemple dans la constitution britannique, ces premiers éléments de la commune ont été modifiés par les lois écrites. La vie communale offre chez les divers peuples des différences considérables. Pour chaque peuple, en particulier, elle a des nuances presque aussi nombreuses et aussi insaisissables que celles de la vie privée. L'analyse la plus attentive ne saurait embrasser toutes ces nuances. Une telle étude est d'ailleurs inutile à l'exposé de mon sujet; et le lecteur se renseignera suffisamment en se reportant aux détails présentés, pour l'Angleterre, dans la première partie de ce Livre.

Pour la vie communale, comme pour toutes les autres branches d'activité sociale décrites dans les six premiers Livres, j'ai surtout à insister sur les moyens de conserver les bonnes institutions et de réformer celles qui se sont corrompues. A ce sujet, j'ai d'abord à rappeler aux hommes chargés de cette réforme spéciale trois règles qui ont été souvent signalées dans le cours de cet ouvrage. En premier lieu, ramener les âmes aux principes du bien, et en conséquence restaurer l'autorité du père et de la mère, c'est-à-dire le seul pouvoir auquel le Décalogue confie expressément cette mission; à cet effet, rétablir la Liberté testamentaire et conjurer, autant que possible, l'un des grands dangers des races sédentaires, l'agglomération des foyers et des ateliers; atteindre ce but suprême par les moyens qu'ont toujours adoptés les grandes nations mo-

dèles : en faisant reposer la constitution de la société sur la vie rurale et non sur la vie urbaine; en formant exclusivement, avec les campagnes, les grandes subdivisions du territoire; en n'y faisant figurer les cités et leurs banlieues que comme des points isolés et nettement circonscrits. En second lieu, favoriser partout l'isolement des foyers et des ateliers, savoir : dans les campagnes, au moyen des domaines agglomérés avec habitation centrale (34, V et XVIII); dans les agglomérations urbaines, au moyen des petites habitations de famille (25, VI). En troisième lieu, enfin, rendre aux moindres subdivisions communales l'autonomie qui leur était acquise au moyen âge; tenir compte cependant du désordre introduit dans les esprits ou dans les choses par les usurpations monarchiques et par les attentats révolutionnaires; frapper d'une déchéance immédiate les pouvoirs autonomes qui oppriment les particuliers placés sous leur dépendance, ou qui refusent leur concours aux autorités gardiennes de la paix sociale.

§ II. L'oubli des règles en France.

Les communes se sont constituées en France par la pratique de ces règles. Aussi, dès l'origine du moyen âge, elles jouissaient d'un complet état d'autonomie et d'une prospérité qui n'ont été dépassés dans aucune région. Elles offraient dans leurs petits gouvernements une prudence et une habileté que les gouvernants de la Province ou de l'État auraient dû souvent prendre pour modèles. Ces qualités as-

suraient le bien-être des populations dans les communautés à foyers épars [1], comme dans celles où les foyers étaient agglomérés au centre d'une banlieue [2].

Depuis 1661, les empiétements de la monarchie en décadence, les violences de la Terreur et les lois de nos modernes parlements ont détruit cette organisation. Ces funestes influences, fortifiées par les faux dogmes des lettrés, ont ruiné parmi les populations les principes et les pratiques de la vraie vie communale. Les notabilités locales qui faisaient la force de l'ancienne France disparaissent en perdant la notion du bien, en s'agglomérant dans les villes, et en oubliant les devoirs que la tradition imposait autrefois aux classes dirigeantes. Le mal agit sur les moindres subdivisions du corps social et affaiblit par conséquent la France entière. Les citoyens, privés d'initiative et de responsabilité, perdent toute confiance dans la gestion de leurs affaires. Ils ne créent plus comme autrefois les ressources qui, après les grandes calamités, réparaient les désastres, ou qui, pendant la prospérité, élevaient de splendides monuments. Dans tous les temps ils s'emploient à mendier de maigres subsides, devant les fonctionnaires qui ont en garde le trésor public, et ils ne livrent qu'avec désaffection les impôts et les services. C'est ainsi que la désorganisation de la commune affaiblit dans la nation l'amour de la chose

[1] *L'Organisation de la famille*, § 13, n. 9, et §§ 17 à 37. (Note de 1873.) = [2] Voir ci-dessus, ch. 6, IV.

publique. En voyant l'agent de l'État régler malgré eux les petits intérêts de chaque localité, les particuliers inclinent naturellement vers l'opinion qu'il ne leur appartient pas de se dévouer aux grands intérêts de la patrie.

Les gouvernants, plus que les particuliers, ont provoqué la décadence de nos communes ; mais la source du mal est moins dans leurs vices que dans leur erreurs. Il en est deux surtout qui accroissent chaque jour la gravité du désordre et qui s'opposent plus que jamais aux réformes.

§ III. La destruction de la Coutume par la loi écrite.

La première erreur dérive de l'ignorance où nous restons touchant les origines du régime communal. Partout la commune s'est spontanément constituée au moyen d'usages répondant aux besoins de chaque localité, et de pouvoirs publics organisés selon l'aptitude des hommes dont elle dispose. En France tel a été jusqu'à 1661 le principe d'organisation; mais depuis lors, les gouvernants se persuadent qu'ils peuvent créer de toutes pièces la vie communale, au moyen de lois écrites.

Malgré leurs échecs réitérés, les partisans de ce régime parlementaire s'affermissent dans leurs erreurs, avec les conseils intéressés des bureaucraties de la commune, du département et de l'État. Ils persistent à faire remonter jusqu'à ces corps de fonctionnaires une foule de décisions, qui sont prises

ailleurs par les pouvoirs communaux et même par les particuliers.

Cependant ce genre d'abus commence à frapper les esprits. Il a été récemment signalé, sinon réformé, par les hautes autorités du second empire[1]. On pourrait donc espérer au moins un temps d'arrêt dans les envahissements des bureaux, si la réforme n'était pas paralysée par une opinion fort répandue. Cet obstacle vient de ceux qui attribuent les inconvénients du système, non au principe, qu'ils tiennent pour excellent, mais à l'indolence des agents chargés de le mettre en pratique. A ce point de vue la réforme n'aurait pas pour objet de rendre aux fonctionnaires la responsabilité. Elle ne tendrait pas non plus à rendre aux particuliers le pouvoir de régler eux-mêmes leurs intérêts, à mesure qu'on restreindrait l'intervention de la commune, du département et de l'État. Elle ne simplifierait pas le mécanisme administratif, en diminuant le nombre des affaires soumises, sans utilité réelle pour l'intérêt public, aux décisions des fonctionnaires. La réforme se bornerait à accélérer le travail que ces décisions exigent

[1] Cet abus est spécialement indiqué dans le passage suivant d'une lettre écrite par Napoléon III, le 24 juin 1863 : « Comment comprendre « que telle affaire communale, par exemple, d'une importance se- « condaire et ne pouvant soulever aucune objection, exige une « instruction de deux années au moins, grâce à l'intervention « obligée de onze autorités différentes ? Dans certains cas, les en- « treprises industrielles éprouvent tout autant de retard. » (Note de 1864.) — Si l'on considère qu'une telle déclaration est restée stérile, on comprendra que l'influence de la bureaucratie, en ce qui touche la commune, a été plus fatale en France qu'en Russie. Voir 10, II, et 63, IX. (Note de 1872.)

aux divers degrés de la hiérarchie bureaucratique. Elle ne réduirait pas le nombre des agents; loin de là, elle créerait un nouveau personnel chargé de surveiller ceux qui existent aujourd'hui et de stimuler leur zèle. Cette prétendue réforme aurait donc pour but de soumettre tous les fonctionnaires publics des localités et de la capitale au genre de discipline qui, jusqu'à ce jour, n'avait été appliqué qu'aux écoliers. Les conséquences de ce système apparaissent à tout homme clairvoyant. L'esprit d'initiative, amoindri maintenant dans le domaine de l'activité privée, serait désormais détruit dans le domaine administratif. On cherche vainement, en effet, les mobiles qui tiendraient en action ce nouveau rouage sur tous les points du territoire. On n'entrevoit même pas les forces morales qui pourraient maintenir chez les agents humiliés par ce contrôle, ou chez les contrôleurs eux-mêmes, le sentiment du devoir et de la responsabilité[1].

Nos gouvernants ont désorganisé la vie commu-

[1] Ces craintes au sujet de la réforme communale, si souvent demandée par l'empereur, se sont réalisées. Une commission instituée en 1858 par ordre direct du souverain, et dont je faisais partie avec MM. Billaut et de Chasseloup-Laubat, a été impuissante par trois raisons : par la nature même de l'institution (64, IV); par l'illusion de ceux qui liaient cette réforme à un meilleur contrôle de la bureaucratie; par l'erreur dominante des légistes qui voyaient la réforme dans la rédaction d'un meilleur code. Cette situation fâcheuse s'est reproduite dans la *commission de décentralisation de* 1870 : elle subsistera aussi longtemps que la confiance dans les codes et la bureaucratie; elle s'aggravera si l'on réussit à promulguer un nouveau code municipal en même temps qu'un code rural. (Note de 1873.)

munale, parce qu'ils n'ont guère fait usage de la loi écrite que pour satisfaire leurs intérêts ou leurs passions. Ainsi, pendant la décadence de la monarchie, ils ont enlevé le droit de nommer les magistrats aux localités, qui pouvaient le racheter à prix d'argent; dans l'ère actuelle de la Révolution, ils ont souvent supprimé ou modifié l'exercice de ce même droit, conformément aux préoccupations de leur politique. Cependant les lois écrites ont été encore plus funestes aux populations depuis l'époque de Turgot, lorsque les gouvernants commencèrent à pratiquer les faux dogmes de la révolution avec une ferveur à la foi dangereuse et sincère. Jamais le zèle législatif n'a été plus redoutable que dans le cas où il s'est appuyé sur l'opinion égarée.

§ IV. La préférence donnée à la vie urbaine sur la vie rurale.

La seconde erreur se lie aux aberrations qui entraînèrent la décadence de la Gaule [1], et qui affaiblissent de plus en plus la France, depuis qu'elles ont été ramenées à la cour des derniers Valois par les Médicis et leurs Italiens [2]. Ces aberrations dérivent de la pensée que la prospérité des nations a pour mesure la multiplication des agglomérations urbaines et le développement des grandes cités commerçantes. Les mœurs et les institutions que cette fausse croyance fait éclore parmi nous depuis trois siècles sont cependant condamnées par l'histoire du

[1] *L'Organisation du travail,* § 13. = [2] *Ibidem,* § 15. (Note de 1873.)

genre humain, comme par les vicissitudes survenues sur notre territoire depuis les prospérités de la Gaule[1]. L'histoire de l'ancien continent se résume, à vrai dire, dans celle des deux courants opposés d'émigration, fournis par le Grand-steppe qui fut la source et qui reste le principal réservoir du genre humain. Au midi, les races formées par les émigrations successives se sont adonnées à la vie urbaine : elles ont d'abord prospéré avec éclat; puis elles se sont abîmées dans la corruption, quand elles n'ont point été périodiquement régénérées par des invasions de pasteurs. Au nord, toutes les races, longtemps fidèles à la vie pastorale, ne se sont livrées à l'agriculture qu'en adoptant le régime des foyers épars. Inconnus des races urbaines du Midi qui écrivirent les premières pages de l'histoire, ces peuples n'ont pas cessé de grandir, en conservant avec la vie rurale les principes de la révélation primitive : aujourd'hui enfin, ils commencent à dominer le monde entier, soit par leurs entreprises de commerce, soit par les colonies de leurs émigrants.

Notre territoire, touchant aux deux mers du Midi et du Nord, a été le point de contact de ces races, urbaines ou rurales, qui se sont constituées sur leurs rivages en s'avançant toujours vers l'Occident. Nos ancêtres, comme je l'ai indiqué ci-dessus, ont souffert quand ils ont subi les influences urbaines venues du Midi. Ils ont prospéré tant qu'ils ont été

[1] *L'Organisation du travail,* §§ 12 et 14. (Note de 1873.)

fidèles aux influences rurales importées d'abord de l'Orient[1], puis restaurées par les Francs[2]. Nous retrouverons la prospérité dont jouissent encore les Anglais, les Allemands et les Scandinaves, quand nous échapperons à la domination malsaine des légistes, des bureaucrates et des lettrés accumulés dans nos villes; quand nous rendrons l'action dirigeante à ceux qui, dans nos campagnes, joignent à l'exercice ou au patronage du premier des arts les meilleures habitudes de la vie intellectuelle et morale.

Les deux erreurs que je viens de décrire se sont habituellement combinées, et elles ont eu surtout pour effet de désorganiser la vie communale des campagnes. En s'acharnant à la rédaction d'un code municipal, c'est-à-dire à une tâche impossible, nos législateurs n'ont pu faire entrer dans leurs formules les innombrables nuances qu'offre chez une grande nation l'éparpillement ou l'agglomération des foyers. Ils ont été amenés à prendre pour cadre les coutumes, à peu près uniformes, des grandes cités à foyers contigus; mais en voulant y faire entrer nos campagnes à foyers épars, ils les ont morcelées en unités factices et impuissantes, ils y ont favorisé les agglomérations urbaines. Cette lamentable désorganisation de la vie communale des campagnes est spécialement frappante en ce qui touche les premiers des intérêts sociaux, le respect des propriétés et la sécurité des personnes.

[1] *L'Organisation du travail*, § 12. = [2] *Ibidem*, § 14, n. 6. (Notes de 1873.)

§ V. La réforme de la commune rurale selon la Coutume et l'histoire.

Ces considérations préliminaires donnent un premier aperçu des réformes que réclame chez nous la vie communale. Le point de départ de l'œuvre est l'étude de la coutume universelle, qui établit une distinction tranchée entre les institutions de la vie urbaine et celles de la vie rurale.

En ce qui touche les cités qui appliquent exclusivement leur activité au commerce et à l'industrie manufacturière, qui réunissent presque tous les éléments d'un gouvernement complet, le régime communal est indiqué, dans ses traits essentiels, par la pratique de tous les peuples, et il a fourni le cadre législatif dans lequel on prétend faire entrer chez nous la vie communale tout entière. Ce régime comprend deux sortes d'institutions : les premières imposent aux particuliers les contraintes et les charges que motive la contiguïté des foyers, et sans lesquelles la vie commune deviendrait intolérable pour chaque famille; les secondes procurent aux familles, par une heureuse compensation, les avantages que cette contiguïté fait naturellement sortir de certaines associations forcées.

Les campagnes à foyers épars, au centre de leurs domaines agglomérés, offrent des conditions absolument opposées à celles que je viens d'indiquer. Dans leur complet isolement, ces foyers n'ont jamais à souffrir des inconvénients que la contiguïté

entraîne dans les cités : les familles peuvent donc être soustraites aux contraintes et aux charges qui sont indispensables au sein de ces dernières. En revanche, des familles éparses se procurent difficilement les avantages qui sont pour elles un besoin, et qui ne peuvent provenir que d'une association forcée. A cet égard, elles sont sollicitées par deux aspirations contradictoires : d'un côté, elles tendent à multiplier les centres de communauté pour en rapprocher autant que possible les familles ; de l'autre, elles tendent à réduire le nombre de ces centres pour diminuer les frais qu'exige la gestion de l'intérêt commun, ou pour rendre cette gestion plus efficace. Les solutions que nous offrent à ce sujet les coutumes de l'Europe présentent, selon les lieux et les mœurs, des diversités infinies ; elles varient surtout selon la nature de l'intérêt à satisfaire. Il suffit de citer deux cas pour mettre cette vérité dans tout son jour. Chez les peuples prospères l'intérêt commun le plus puissant est le culte public : c'est celui qui multiplie le plus les communautés dont l'église est le centre ; et de là il résulte que, dans les meilleures constitutions, la paroisse s'est toujours présentée comme l'origine et la plus petite unité du gouvernement local. Chez tous les peuples, surtout quand ils sont souffrants, la police de sûreté est un besoin impérieux, dans les campagnes encore plus que dans les cités ; mais le centre du service ne peut plus être placé, comme au sein de ces dernières, à côté du temple. Les agents locaux ne sont

à la hauteur de leur tâche que s'ils sont choisis, dressés et contrôlés par une hiérarchie puissante dont le centre est naturellement fort éloigné de la plupart des paroisses. C'est ainsi qu'en Angleterre, la police rurale, complètement distincte de celle qui est organisée dans chaque cité, a ses centres d'action aux chefs-lieux des Comtés. Quant aux centres d'action qui correspondent aux autres besoins communaux, ils sont répartis entre deux ou trois sortes de circonscriptions échelonnées, sous le rapport de l'étendue, entre la paroisse et la province. Cette répartition est elle-même déterminée, soit par la situation des villes de marché ou d'entrepôt des produits agricoles, soit par celle des agglomérations urbaines de toute nature qui répondent plus ou moins directement aux intérêts matériels et moraux des agriculteurs. Ces deux exemples indiquent suffisamment pourquoi la vie communale offre d'un lieu à l'autre de si grandes variations; ils mettent aussi en relief la profonde erreur des légistes qui, depuis 1789, veulent à tout prix faire entrer trente-trois mille communes rurales, avec leurs innombrables nuances, dans le cadre uniforme qui ne convient qu'à la cité.

Entre la cité et la paroisse rurale à foyers épars se présentent çà et là les agglomérations de foyers, et, de loin en loin, les villes proprement dites que je viens d'indiquer. Ces groupes de population sont liés aux campagnes contiguës par des rapports journaliers et des intérêts permanents; mais, comme la

cité, ils ressentent les besoins spéciaux que fait naître la contiguïté des habitations. De là une classe intermédiaire d'institutions communales qui réunissent, dans une certaine mesure, les libertés rurales aux contraintes urbaines.

La méthode des enquêtes est la seule qui puisse faire sortir nos législateurs de la voie fausse où ils s'égarent de plus en plus. Elle sera particulièrement féconde pour les communes rurales, qui touchent à une désorganisation complète, et qui devraient être la principale force du pays. Pour procéder à cette réforme, il ne suffit pas de connaître l'état présent des communes rurales chez les peuples libres et prospères : il faut en outre se rendre compte des modifications qui s'y produisent à mesure que les défrichements se multiplient et que les populations s'agglomèrent. On atteindra sûrement ce but, en se reportant à cette époque du moyen âge où s'organisèrent la plupart de nos communes rurales. En France, comme dans les autres contrées, ces communes se constituèrent d'abord en paroisses pour se procurer à proximité de leurs foyers les bienfaits d'un culte régulier. Dans leur état d'isolement, elles durent en outre pourvoir elles-mêmes à une foule de besoins qui ne pouvaient être satisfaits en dehors de la communauté. Les unes, sous le régime du fief[1], eurent surtout à se concerter pour remplir leurs obligations envers le seigneur propriétaire du

[1] *L'Organisation de la famille*, § 11. (Note de 1872)

sol. Les autres, sous le régime du franc-alleu[1], eurent seulement à régler les rapports mutuels de propriétaires indépendants. Ces intérêts communs n'ont jamais offert la complication qui nous est signalée par les érudits, au sujet des communes urbaines, et qui s'accroît journellement dans les cités; toutefois la vie commune y était plus compliquée qu'elle ne l'est aujourd'hui dans les bonnes organisations rurales, notamment dans la paroisse anglaise (55, I). Or le meilleur moyen de remonter ainsi à l'origine des communes, dans l'état actuel des études historiques, est de constater les faits qui se produisent sous nos yeux. Je vais donc indiquer comment les deux sortes de communes rurales se forment aujourd'hui à l'orient de la Russie et à l'occident des États-Unis. Je commence par la Russie, où la vie communale a le mieux conservé, de notre temps, la force que lui avait donnée en France, dans des conditions analogues, le régime féodal.

§ VI. La paroisse russe à corvées (Barchtchina).

Les communes rurales de la Russie offrent une organisation plus ferme que tout ce qui peut être observé en Europe, en dehors des pays slaves. Ainsi qu'il est d'abord arrivé en France, elles se fortifient à mesure que les paysans dépendent moins directement de leurs seigneurs. On se tromperait

[1] *L'Organisation de la famille*, § 12. (Notes de 1873.)

gravement, toutefois, si l'on voyait dans cette transformation sociale une conquête qui ne profiterait qu'aux paysans. En fait, le changement s'accomplit à l'avantage des deux classes, par l'initiative même des seigneurs, à mesure que ceux-ci comprennent mieux leurs véritables intérêts.

Les premiers rapports sociaux qui tendent à s'établir quand une population dénuée d'instruments de travail vient se fixer sur le territoire inculte d'un grand propriétaire, engendrent l'organisation sociale que les Russes appellent « Barchtchina », et qu'on peut nommer en français « Régime des corvées ». Sous ce régime, qui domine encore dans la région orientale de la Russie[1], le propriétaire ou seigneur n'a qu'un seul moyen de tirer parti de ses propriétés rurales. Il les cultive en régie, à l'aide de redevances en travail imposées aux paysans; puis, par une autre série de corvées, il réalise la valeur des produits bruts du sol en les élaborant dans des fabriques spéciales, ou en les transportant vers les marchés de l'intérieur et les ports maritimes. Chaque semaine, les paysans font deux parts égales de leur temps. Ils consacrent les trois premiers jours aux corvées; ils disposent des trois autres pour les travaux exécutés, à leur propre compte, sur les terres concédées pour la production des denrées nécessaires à leur subsistance et à la nourriture, de leurs animaux

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome II, chap. II; Paysans-agriculteurs et charrons (à corvées) des steppes de terre noire du pays d'Orenbourg (Russie orientale et méridionale).

de trait. Dans cette organisation sociale, en effet, le seigneur est intéressé à donner aux familles la propriété personnelle des cheptels et des autres instruments de travail. Ces familles sont réparties sur le territoire par goupes agglomérés autour des églises, en sorte que, dans cette première phase de la vie rurale, l'organisation est essentiellement paroissiale.

Le régime des corvées, pratiqué sous l'inspiration de la loi morale, améliore rapidement la condition des paysans. Cependant, sous la même inspiration, on conçoit peu à peu le désir d'un meilleur état de choses. Cette transformation s'opère journellement à l'orient de la Russie. Elle s'est accomplie depuis longtemps dans les régions du centre et de l'occident, à mesure que les populations devenaient plus denses, que les produits agricoles acquéraient plus de valeur, que l'esprit d'initiative, l'activité industrielle et les rapports commerciaux prenaient plus de développement.

§ VII. Transition de la paroisse à la commune à redevances (Abrok).

Sous ces nouvelles influences, s'est établie peu à peu l'organisation rurale dite « Abrok, ou Régime des redevances[1] ». Considéré dans ses deux éléments essentiels, ce régime attribue la totalité du sol aux

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome II, chap. v; Paysans-agriculteurs, portefaix et bateliers émigrants (à l'Abrok) du bassin de l'Oka (Russie centrale).

paysans, qui l'exploitent à leur propre compte; il leur impose l'obligation de payer au seigneur une redevance en argent. Il s'établit, en quelque sorte spontanément, partout où les paysans ont été assez intelligents pour diriger eux-mêmes les cultures et réaliser la valeur des produits. Le seigneur a trouvé dans cette innovation deux avantages principaux : il a augmenté son revenu dans une proportion considérable, et il s'est débarrassé des soucis qu'entraîne la surveillance de toute exploitation en régie, confiée à des agents non intéressés au succès. Les paysans, de leur côté, reprenant la disposition de tout leur temps, et ayant la propriété de toutes les récoltes, ont acquis une situation plus indépendante et plus digne; ils ont travaillé avec plus d'ardeur; ils ont abordé librement toutes les entreprises lucratives qui étaient à leur portée. En résumé, sous ce second régime, ils se sont élevés à un plus haut degré de moralité et de bien-être matériel.

Cependant les seigneurs n'auraient point obtenu les principaux avantages qui devaient résulter pour eux de l'abolition des corvées, s'ils avaient laissé sans autres liens que ceux de la paroisse les paysans émancipés. Ils ont tout d'abord trouvé intérêt à leur imposer des rapports communaux plus intimes. Pour s'assurer le bénéfice de l'Abrok, ils n'ont point attendu que toutes les familles fussent en état d'exploiter le sol avec un complet succès. Ils se seraient exposés à de graves mécomptes, s'ils avaient traité avec chaque paysan, en réclamant de lui, à titre individuel, en

échange de la concession du sol, une redevance personnelle et directe. Dans ce système, en effet, le nouveau régime eût perdu son principal bienfait. La simplification opérée dans la gestion eût été balancée par la difficulté de percevoir les redevances dues par les familles vicieuses ou imprévoyantes. Les seigneurs ont évité cet écueil en concédant le sol, et en imposant la rente foncière à une communauté établie spécialement à cet effet entre les paysans. C'est donc l'intérêt des seigneurs et l'imperfection des paysans qui ont constitué la commune actuelle des campagnes russes, c'est-à-dire le pouvoir le plus absolu qu'on puisse observer de nos jours en Europe.

§ VIII. Organisation de la commune russe.

La commune russe, représentée par le conseil des chefs de maison ou anciens (*Starchi*), est presque indépendante du seigneur, quand elle paye régulièrement l'Abrok. Elle dépend encore moins de l'État, et n'a guère avec lui que deux points de contact. Elle doit, en premier lieu, accepter les ministres du culte dit orthodoxe qui lui sont imposés (10, I), et se conformer, pour l'exercice de ce culte et pour la rétribution du clergé, aux prescriptions émanant des autorités ecclésiastiques. Néanmoins, dans plusieurs parties de l'empire, les vieux croyants (*Starovertzi*) et divers autres dissidents[1] maintiennent

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome II, chap. IV; Charpentier et marchand de grains des laveries d'or de l'Oural (Sibérie occidentale).

avec fermeté, malgré les règlements publics, leur culte traditionnel, et ils ajoutent ainsi un élément de plus aux libertés locales. La commune doit, en second lieu, satisfaire à la conscription établie pour le recrutement de l'armée. Toutefois, le service militaire étant en fait employé comme moyen de punir l'inconduite des individus, ce genre d'obligation devient pour le conseil communal un moyen considérable d'influence. Le pouvoir de désigner les conscrits ou de les racheter est, en effet, délégué habituellement aux Starchi, et ceux-ci y trouvent la sanction principale du contrôle qu'ils exercent sur les mœurs locales.

Ces deux devoirs accomplis, la commune est à peu près libre de toute obligation envers l'État; mais elle tient chaque famille dans une complète dépendance. Elle se préoccupe surtout de perpétuer dans chaque maison un état d'aisance qui lui permette d'acquitter ponctuellement sa part des charges communales. Elle atteint ce but au moyen de cinq pratiques principales : en soumettant la jeunesse à la discipline de l'obéissance, du respect et du travail; en réprimant chez elle le goût des entreprises lointaines; en obligeant les individus dont elle autorise l'émigration temporaire à remplir certaines obligations envers leurs familles; en interdisant, si ce n'est dans les cas de nécessité absolue, la construction de nouvelles habitations[1]; enfin en

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome II, ch. V, § 28.

maintenant sous l'autorité de vieillards expérimentés les jeunes ménages groupés en communautés nombreuses. D'un autre côté, s'inspirant de la tendance qui s'est manifestée autrefois dans les communautés de l'Occident, la commune comprime autant qu'il dépend d'elle l'essor des familles les plus intelligentes[1]. A cet effet, elle laisse dans l'indivision les forêts, les eaux, les steppes et les marais, qui pourraient être mieux exploités dans le régime de la propriété individuelle. Repoussant même le principe de l'appropriation définitive de la terre arable, elle proportionne l'étendue des champs de chaque famille à la puissance de ses moyens de travail. Après des intervalles périodiques de treize ou quinze ans, elle procède à un nouveau partage fixé par le nombre de bras et d'attelages dont chaque famille dispose. La commune est également chargée des droits de police, de voirie et de basse justice, qui ne seraient plus pour le seigneur qu'une source d'embarras et d'ennuis. La force des choses confère en outre aux conseils communaux des fonctions judiciaires; car les justiciables, en raison de l'éloigne-

Exemple d'un partage, dans une communauté de paysans russes, avec fondation d'une nouvelle maison.

[1] Le même instinct de nivellement se trouve en germe dans toute exagération des institutions communales. Il s'est fait jour dans la dure oppression qui a pesé sur Paris, du 18 mars au 31 mai 1871. Il se manifestait constamment dans les clubs populaires de 1868 par la formule : « L'ouvrier qui épargne trahit ses frères. » Il est évident, au surplus, que la pratique de cette formule ferait tomber l'ouvrier parisien infiniment au-dessous du paysan russe. Voir *l'Organisation du travail*. Document J. (Note de 1872.)

ment des tribunaux, et par une appréciation éclairée de leur intérêt, répugnent souvent à demander justice aux juges de profession. Sous ces divers rapports, les communes rurales à l'Abrok de la Russie tirent de la Coutume une autorité plus étendue que celle qui leur est conférée par les lois écrites et les règlements.

Les communes relevant des immenses domaines de la Couronne et des Apanages sont dans une situation moins favorable. Elles sont en contact plus immédiat avec la bureaucratie qui pèse sur ce grand empire. Là, comme partout (63, IX), elles ont à subir une influence hostile à l'initiative individuelle et au gouvernement local. Elles ont à compter avec des fonctionnaires moins enclins que ne le sont les seigneurs à simplifier l'organisation communale, et à s'abstenir de toute intervention inutile ou nuisible.

§ IX. Motifs de la réforme des communes rurales en Russie.

Dans les communes domaniales comme dans les communes privées, les individus tenus au payement collectif de l'Abrok, soumis à l'autorité de la famille, du conseil des anciens, des fonctionnaires domaniaux et des seigneurs, n'ont point en fait la libre disposition de leur personne. Cet état de choses contraste avec les habitudes de liberté individuelle qui caractérisent les autres constitutions européennes; il soulève chez les émules de la Russie des critiques qui blessent une nation jalouse d'accroître l'ascendant dont elle jouit. On s'explique donc qu'un

gouvernement intelligent se préoccupe aujourd'hui d'alléger, par des prescriptions spéciales, le poids des contraintes communales. Il supplée ainsi à l'initiative des grands propriétaires, éloignés pour la plupart de leur résidence rurale par les mauvaises mœurs et les fausses idées que le gouvernement de Louis XIV et le mouvement social du XVIIIe siècle ont, en quelque sorte, inoculées aux classes dirigeantes de l'Europe entière.

§ X. Considérations sur l'Oukase de réforme de 1861.

Ces préoccupations du gouvernement russe ont abouti à un plan d'organisation d'où sortira une nouvelle transformation de la commune rurale. L'Oukase du 19 février 1861 est le code de cette réforme : il comprend des détails compliqués ; ceux-ci toutefois peuvent se résumer en deux groupes de dispositions fondamentales. En ce qui touche le partage des immeubles, la famille du paysan conserve la propriété de sa maison et de son enclos. Elle reçoit en outre une quantité de terre réglée selon ses besoins et selon la surface du domaine. Des dispositions spéciales établissent les bases d'après lesquelles sont fixés la quantité et le prix de la terre livrée aux paysans. Les intéressés ont un délai de deux années pour arrêter de gré à gré les conditions du partage : ce délai passé, ils doivent subir la décision des tribunaux institués à cet effet. En ce qui touche la dette contractée par les paysans, l'État se charge du payement. Il remet à chaque

propriétaire dépossédé un titre donnant droit à 49 annuités qui représentent le remboursement et les intérêts de sa créance. Il reçoit des paysans l'équivalent de ces annuités. Les sommes à percevoir par le trésor public offrent sur celles qu'il paye un excédent de 35 pour cent, qui couvre les risques et les frais de toute sorte entraînés par l'opération. Ces titres spéciaux sont transmissibles comme ceux des autres rentes sur l'État.

Pour apprécier les conséquences de cette transformation, il faut d'abord rappeler que la commune russe, sous ses deux formes, a pour les intéressés un double caractère : elle leur impose des contraintes et leur donne des garanties. Le seigneur peut compter sur les services des paysans; mais il est tenu de leur livrer le sol, et de leur assurer des moyens d'existence au milieu de toutes les calamités publiques et privées. Les paysans peuvent compter sur ces deux avantages; mais ils sont tenus de cultiver le sol, et ne peuvent se déplacer sans une autorisation du seigneur. La réforme de 1861 soustraira les deux parties à ces contraintes : elle relèvera donc l'ascendant moral de la Russie, à une époque où l'opinion européenne mesure la valeur d'une société à l'étendue des libertés individuelles; mais elle détruira en même temps les garanties. En conséquence, le résultat définitif ne sera avantageux que si la vertu des paysans et des seigneurs émancipés supplée au bienfait des institutions actuelles. Ce résultat serait déplorable, au contraire, si les jeunes générations

abusaient de leur liberté, après avoir échappé à la triple influence qu'exercent aujourd'hui, dans les campagnes, les seigneurs, les Starchi et les chefs de maison (45, VI).

Le résultat serait également fâcheux si la réforme, qui a dû être commencée par l'Oukase du 19 février 1861, ne pouvait être continuée dans ses détails que par l'intervention incessante des gouvernants[1]. Dans ce cas, en effet, l'œuvre de l'émancipation, au lieu de développer la liberté de toutes les classes, les soumettrait plus étroitement que par le passé à l'autorité des bureaux et aux inconvénients d'une centralisation exagérée. Cependant la nouvelle société russe se heurterait sur un second écueil non moins dangereux si, pour éviter le premier, elle restait trop complètement soumise à certaines coutumes du régime actuel. Les communes rurales échapperaient, il est vrai, à la tutelle des seigneurs; mais elles continueraient à peser lourdement sur la propriété, sur la famille et sur le travail. Les propensions communistes maintiendraient beaucoup de biens dans l'indivision, et les petites oligarchies locales ne cesseraient pas, suivant leur inclination dominante, d'entraver l'essor des supériorités naturelles. Spécia-

[1] L'émancipation des classes rurales, on ne saurait trop le rappeler, a été accomplie, dès le XII[e] siècle, dans la plupart de nos provinces, par la libre initiative des propriétaires et par une entente intelligente avec les corvéables. Elle n'a exigé ni l'intervention de la royauté, ni celle des seigneurs suzerains. Elle n'a point donné lieu au bruit qui se fait maintenant en Russie au sujet de cette utile réforme. (Note de 1864.)

lement adaptées aux convenances de la grande propriété féodale, les anciennes communes devront se modifier. On sentira le besoin d'en restreindre l'action, à mesure que l'abrogation des contraintes multipliera les grandes individualités. Les hommes enrichis par le commerce, les propriétaires et les tenanciers de tout rang, débarrassés des charges de la féodalité, arriveront peu à peu à la situation que j'ai décrite pour l'Angleterre (55, I); et alors la population rurale, revenue à son point de départ, n'aura plus guère à demander à la commune que les bienfaits de la paroisse.

§ XI. La double origine des communes rurales au nord des deux continents.

Les communes rurales formées de propriétaires indépendants sous un régime de franc-alleu ont été constituées çà et là par des colonies d'étrangers, parmi les communes féodales de la Russie européenne; elles sont d'ailleurs le type dominant de la Russie asiatique. Ce mélange des deux types s'est souvent présenté depuis le XVIIe siècle dans les colonies de l'Amérique du Nord, notamment au Canada, sous l'intelligente direction de familles nobles venues de France avec leurs tenanciers[1], au Maryland sous les descendants de lord Baltimore, en Pensylvanie et en Delaware sous les successeurs de Penn[2], et dans quelques localités de la Nouvelle-Angleterre

[1] La colonisation du Canada, par M. Rameau. Voir le *Bulletin de la Société d'économie sociale*, t. IV, p. 46 et suiv. (Note de 1873.) = [2] *L'Organisation du travail*, § 60, n. 19.

colonisées par des seigneurs anglais [1]. Pendant la seconde moitié du XVIIIe siècle, au nord des États-Unis et au Canada, l'organisation féodale a été progressivement modifiée, comme dans la mère patrie, par le rachat des redevances; mais elle subsiste encore dans les États du Sud, sur les grandes terres cultivées sous le régime des corvées par des serviteurs de la race noire. Au nord des régions où cette organisation se conserve [2], on ne voit plus aujourd'hui que des communes appartenant au régime de franc-alleu. Celles-ci toutefois diffèrent encore à beaucoup d'égards des communes de notre Occident. Pour se rendre compte de ces différences, il faut se reporter aux conditions dans lesquelles les communes rurales à propriétaires indépendants se sont établies, puis transformées, dans les six colonies qui furent généralement groupées sous le nom de Nouvelle-Angleterre.

§ XII. Transformation graduelle des communes rurales aux États-Unis.

Le premier noyau de la confédération actuelle des États-Unis a été fondé par des émigrants profondé-

[1] *L'Organisation du travail,* § 60, texte. = [2] Cette organisation sociale, qui n'a jamais été décrite avec impartialité, a été violemment détruite au milieu de grandes calamités par la guerre de sécession. C'est l'un des traits par lesquels les États-Unis d'Amérique se sont montrés inférieurs à l'Europe. L'histoire donnera justement la préférence au procédé pacifique d'émancipation imposé par le gouvernement russe aux seigneurs et aux paysans; elle glorifiera surtout la méthode spontanée du moyen âge. — (Notes de 1873.)

ment pénétrés de la loi du Décalogue, comme le furent ceux qui, aux premiers âges de l'histoire, fondèrent les grandes races religieuses au midi du Grand-steppe.

Les communes de la Nouvelle-Angleterre se sont pour la plupart constituées exclusivement sous l'influence de la loi suprême, sans relever d'aucune autre autorité, au milieu de forêts et de steppes, où les appuis de l'État, de la province et du fief faisaient défaut. Dans ces conditions elles ont tout d'abord pris le caractère de souverainetés indépendantes [1]. Si l'esprit national s'y est plus tard manifesté, c'est que le germe de ce sentiment, apporté avec les coutumes de la mère patrie, s'est épanoui sous l'influence de l'antagonisme qui a constamment régné entre les colons et les indigènes.

Chaque commune créée dans ces conditions exceptionnelles a naturellement envahi les attributions qui, sous le régime moderne de l'Europe, appartiennent à la province et à l'État. Elle s'est d'ailleurs inspirée de l'esprit du temps, et elle a adopté les moyens d'action propres aux gouvernements d'ancien régime (8, XI). C'est ainsi qu'elle s'est spécialement préoccupée de faire régner la vertu [2] jusque

[1] Alexis de Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, t. I, ch. v. = [2] Le lecteur qui aura accordé quelque attention à cet ouvrage ne prendra pas le change sur cette assertion, et ne me prêtera pas la pensée qu'il serait suranné, sous le régime moderne, de faire régner la vertu. J'ai déjà fait remarquer, au contraire, que cette nécessité sociale doit être chaque jour plus vivement sentie. Seulement, c'est aux citoyens agissant à titre privé, plus

dans les moindres détails de la vie privée. Ces dernières attributions, qui impliquent des soins étendus et une sollicitude soutenue, sont en partie conservées sous le régime de liberté qui se développe sans cesse depuis la proclamation de l'indépendance. Elles sont même exercées par l'autorité communale composée de pères de famille, avec une rigueur inconnue ailleurs chez les fonctionnaires des provinces et des États. Je citerai comme exemple une multitude de règlements[1] ayant pour objet d'interdire, le dimanche, l'exercice du travail et la circulation des voyageurs, d'imposer aux familles l'entretien des écoles, de réprimer les rapports illicites entre les deux sexes, de prévenir les désordres du jeu et l'abus des boissons fermentées.

Les communes rurales de la Nouvelle-Angleterre sont placées maintenant dans des circonstances fort différentes de celles qui régnaient au point de départ que je viens d'indiquer. Les territoires incultes sur lesquels elles s'établirent sont aujourd'hui couverts d'autres communes et de puissantes cités; le Comté et l'État se sont constitués; en présence de la richesse, les idées ont été souvent modifiées encore plus que les choses. Sous ces influences, les communes américaines tendent à se rapprocher des communes de notre Occident. La force des choses in-

qu'aux autorités publiques, qu'il appartient désormais d'y pourvoir.

[1] Alexis de Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, t. I, ch. II.

troduit chaque jour, dans l'ancienne souveraineté communale, des restrictions qui se manifestent dans l'ordre moral comme dans l'ordre politique et administratif. L'État et le Comté ont déjà reçu, dans la constitution promulguée après la guerre de l'indépendance, une importance qu'ils n'avaient pas à l'origine de la colonisation. Cette importance, qui s'accroît sans cesse, grandirait plus rapidement si les guerres, qui ont joué un grand rôle dans l'histoire de l'Europe, devenaient une des préoccupations habituelles des Américains du Nord. Sous un tel régime, par exemple, ce ne serait plus la commune qui resterait chargée, comme elle l'est aujourd'hui, du service des approvisionnements de guerre.

On commettrait d'ailleurs une erreur grave en considérant la souveraineté communale comme un fait qui s'applique à tous les États de l'Union. Ainsi que le reconnaissent les auteurs qui ont le plus exagéré la portée du régime américain, cette organisation énergique est un fait spécial aux États du Nord. Elle s'affaiblit ou s'efface, à mesure qu'on pénètre au milieu des États du Sud. Le régime qui s'est spontanément développé au milieu des petits domaines ruraux du Vermont, cultivés par les propriétaires eux-mêmes, ne pouvait évidemment convenir aux immenses domaines de la Virginie, cultivés sous le régime des corvées.

§ XIII. Le *Township* des États-Unis.

Malgré ces incessantes transformations, les communes rurales de la Nouvelle-Angleterre sont loin de nous offrir les exemples que nous devons suivre. Le *Township,* qui est aujourd'hui le type caractéristique du nord des États-Unis, contraste avec nos vrais modèles par deux traits principaux : par l'étendue des territoires et le groupement des populations.

Sous le rapport de l'étendue, les Townships de la Nouvelle-Angleterre ne peuvent être assimilés aux petites paroisses de l'ancienne France, de l'Angleterre et des États allemands de l'Occident. Ils se rapprochent beaucoup plus du Canton français, de l'Union anglaise et de l'Amt westphalien. Le Township ne forme jamais, comme le fait parfois la commune française, le domaine d'un seul propriétaire. Il y existe beaucoup de moyens domaines, de 40 à 120 hectares, cultivés sans aucune immixtion des tenanciers, qui jouent dans notre Occident un rôle si considérable. Les journaliers ruraux et les petits propriétaires indigents, qui apportent un nombreux contingent aux communes de France et d'Allemagne, sont inconnus dans la Nouvelle-Angleterre. Les travaux auxquels ne peut suffire la famille des propriétaires sont exécutés, soit par des ouvriers domestiques, soit par des immigrants européens. Ceux-ci, au moyen d'un stage dans les districts contigus aux ports d'arrivée, amassent peu à peu le pécule nécessaire à l'acquisition d'une propriété dans les territoires non

défrichés. Dans ces conditions, aucune commune d'Amérique ne s'est encombrée des classes pauvres et imprévoyantes qui s'accumulent en Europe; et ce seul détail, entre beaucoup d'autres, explique la différence des institutions adoptées dans les deux contrées.

Sous le rapport de la population, ces communes n'ont point, comme la plupart des nôtres, un caractère exclusivement rural, et elles ne se réduisent point à des habitations disséminées. Elles présentent en outre une agglomération d'habitants analogue à celle des petites villes de marché, ou des ***Market-towns,*** des riches districts ruraux de France et d'Angleterre. Le nom même qui les désigne est étranger au langage administratif de la mère patrie, et il rappelle la physionomie urbaine du chef-lieu de la circonscription.

Les fondateurs du Township se sont d'abord groupés autour du temple pour résister aux agressions des Indiens. Plus tard les agriculteurs se sont dispersés sur les régions non défrichées du territoire. Aujourd'hui un Township offre généralement deux classes d'habitants : d'une part, de nombreux propriétaires ruraux, résidant pour la plupart sur les domaines d'une vaste banlieue; de l'autre, des personnes adonnées au commerce ou aux arts libéraux, agglomérées au centre de cette banlieue pour subvenir aux besoins matériels et moraux des familles. Ce rapprochement était plus qu'ailleurs indispensable, sous un régime social qui laissait la population pri-

vée de ce mélange d'appui et de gêne que donne trop souvent, en Europe, l'immixtion exagérée de l'État et de la Province.

§ XIV. Les détails de la réforme communale en France.

Les réformes que réclame en France la vie communale dérivent des considérations générales exposées ci-dessus, soit sur les principes d'organisation, soit sur l'origine et les transformations des diverses sortes de communes.

La désorganisation actuelle des communes est l'œuvre funeste des deux derniers siècles. Elle provient surtout de l'intervention intéressée ou inopportune de l'État. Elle pèse particulièrement sur les communes rurales, auxquelles on impose sans utilité des contraintes nécessaires seulement dans les cités, ou des devoirs qui peuvent seulement être accomplis que par des circonscriptions administratives plus étendues. La réforme consiste donc à établir chez nous, comme dans les autres États européens et particulièrement en Angleterre (ch. 55 à 58), une distinction tranchée entre les cités spécialement adonnées au commerce et les campagnes à foyers épars. J'examinerai d'abord séparément chacun de ces deux groupes d'intérêts. Je considérerai ensuite les circonscriptions qui présentent des populations mixtes plus ou moins agglomérées, et dont les intérêts commerciaux sont intimement liés à ceux des campagnes environnantes.

§ XV. La réforme des cités et les trois objections.

La loi du 18 juillet 1837, qui régit toutes les communes, ne soulève point de critiques essentielles dans ses applications aux cités, en ce qui concerne les fonctions des agents communaux. Elle confère, en effet, au sujet des propriétés, de la voirie, des travaux publics, de la salubrité, de la sûreté et des autres branches de la police locale, des attributions qui se rapprochent beaucoup de celles qu'exercent toutes les communes urbaines du monde civilisé. Ces attributions pourront être utilement étendues en plusieurs points : ainsi, on reconnaîtra certainement la convenance de se rapprocher du régime anglais pour le jugement des menus délits locaux, et de confier ce service à des magistrats choisis parmi les notables de la cité. Dans cette voie, on ne fera au surplus que se rattacher aux principes qui ont déjà fait instituer les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. Mais ces sortes d'améliorations n'ont point le caractère d'urgence qu'offrent plusieurs réformes signalées dans le cours de cet ouvrage. On procédera d'ailleurs d'une manière sûre, en partant de l'état présent des choses, et en ayant sans cesse en vue la pratique actuelle des peuples qui se sont acquis, sous ce rapport, une juste renommée.

Il en est autrement de la constitution même du personnel dirigeant. Celui-ci, aux termes de la loi, exerce toutes ses attributions sous l'autorité ou la

surveillance de l'administration supérieure, c'est-à-dire de la bureaucratie établie par l'État dans la capitale et dans les chefs-lieux de département. Les agents de la centralisation administrative, ainsi chargés de présider à une multitude d'intérêts locaux, ont évidemment moins de compétence que les hommes éminents signalés à la confiance de leurs concitoyens par les succès mêmes qu'ils ont obtenus dans la gestion de leurs propres affaires. Ils sont surtout moins enclins à résoudre les questions journalières que ces intérêts soulèvent, avec la sollicitude et l'activité nécessaires au succès de toutes les affaires humaines. Les citoyens ont, à la vérité, le pouvoir de choisir eux-mêmes le conseil municipal; mais en beaucoup de cas celui-ci vote les subsides plutôt qu'il n'en fait emploi. Ils ne prennent donc, en réalité, qu'une faible part à la gestion de leurs intérêts les plus immédiats. Sous ce rapport, nos cités ont perdu, depuis Louis XIV, les vieilles franchises[1] que gardent fermement d'autres peuples, n'ayant en fait, et ne prétendant avoir sur nous aucune supériorité due à la constitution propre de la race.

Quoi qu'en disent les partisans d'une centralisation exagérée, cette situation affecte péniblement les

[1] Des monographies, dont le nombre augmente chaque jour, témoignent du succès avec lequel les bourgeois des plus petites villes ont pu, jusqu'à la fin du XVIIe siècle, conserver des finances prospères, fortifier et défendre la cité, élever d'admirables monuments, entretenir les églises, les hôpitaux et les collèges. Le lecteur pourra, à ce sujet, consulter avec fruit l'intéressant ouvrage de M. L. Charles sur la petite ville de la Ferté-Bernard (br. in-8°. Le Mans, 1862).

populations. Elle est depuis deux siècles une source permanente de griefs contre tous nos gouvernements. En détruisant la sollicitude que les citoyens accordent à leurs propres affaires, lorsqu'ils ont le pouvoir de les diriger, le régime actuel affaiblit le lien national; il agit à la manière de toutes les institutions qui restreignent le domaine de l'activité privée. L'absence des libertés communales est journellement signalée, par les autres nations, comme une des particularités les plus fâcheuses de notre état social. Elle nuit à la prépondérance morale que la France, malgré ses vices et ses erreurs, exercerait utilement au profit de l'Europe entière. Je ne reconnais pas d'ailleurs l'exactitude des trois objections principales qu'on oppose habituellement à la réforme du régime actuel.

§ XVI. 1re objection : Inaptitude gouvernementale des cités.

L'objection la plus ordinaire se tire de l'impuissance où seraient les localités de pourvoir elles-mêmes à leurs intérêts, avec le discernement convenable, sans le concours des bureaucraties du département et de l'État. Assurément elle est fondée pour la plupart de nos petites communes rurales; et c'est un nouvel argument pour repousser l'assimilation que la loi actuelle établit entre ces communes et les cités. Mais celles-ci, comme je l'ai déjà fait remarquer, disposent des talents nécessaires pour conduire leurs affaires avec tout le succès désirable. Beaucoup d'hommes éminents seraient enclins à exer-

cer des fonctions qui conféreraient à la fois une autorité réelle et la considération publique; ils seraient heureux d'y trouver le couronnement d'une carrière consacrée à la création de leur propre fortune.

Lors même que la bureaucratie, en raison de la supériorité de ses agents, serait en droit de prétendre à la suprématie universelle; lors même qu'elle pourrait, mieux que les citoyens, administrer les cités, il n'en faudrait pas moins procéder à la réforme. L'intérêt public, à cet égard, consiste à régir les affaires locales, non pas selon les principes ou les sympathies de l'autorité centrale, mais bien selon les vœux plus ou moins intelligents des intéressés. Même chez un peuple où les agents de l'État auraient la science infuse, et où les agents locaux montreraient l'impuissance qu'on se plaît à leur reprocher en France, ce plan de conduite aurait néanmoins deux avantages. Il ferait cesser les regrets que ressentent nos bourgeois quand ils sont privés de la direction de leurs affaires intimes, et il mettrait fin aux rancunes que suscite l'interdiction de ce droit[1].

[1] Parmi les maux qu'entraîne, pour les trois sortes de communes, ce genre d'oppression, je rencontre journellement ceux que font naître l'immixtion financière et surtout le contrôle financier des bureaucraties du département et de l'État. Pour faciliter l'exercice de ce contrôle en ce qui touche l'exécution des travaux publics de la commune, les règlements prescrivent certaines formes ruineuses et l'emploi des hommes de l'art ayant un caractère officiel. De là deux fléaux qui ne sont déchaînés qu'en France : l'énorme exagération des dépenses; la destruction des germes locaux d'aptitude qu'eût fécondés l'esprit communal, s'il avait eu la responsabilité des actes qu'on lui interdit.

Il exercerait les citoyens au gouvernement local, dans lequel les fautes d'apprentissage ne compromettent aucun intérêt général, et il rendrait ainsi à notre race les mœurs de la liberté civile et politique.

§ XVII. 2e objection : Esprit révolutionnaire des cités.

D'après la seconde objection, la bourgeoisie des cités se serait constamment montrée révolutionnaire et ingouvernable. Elle ne manquerait pas de chercher dans ces nouvelles libertés les moyens de combattre le pouvoir qui les aurait accordées : on ne ferait donc qu'augmenter, par une imprudente réforme, l'intensité des foyers d'agitation existant, au moins à l'état latent, dans nos principaux centres de population. Pour justifier ces craintes, on rappelle l'initiative prise par les cités dans les mouvements révolutionnaires qui ont eu lieu depuis 1789; on évoque surtout les sinistres souvenirs qu'ont laissés pendant la première révolution les communes de Paris, de Lyon et de Nantes. Cette objection paraît être celle qui a le plus retardé le rétablissement des libertés communales dont la France jouissait au moyen âge avec l'Europe entière; elle est cependant fausse de tous points, et facile à réfuter.

Je déplore, autant que personne, les calamités qu'inflige à notre pays l'esprit de révolution. Après les excès d'autorité qui ont donné naissance à ce fléau, je ne connais rien qui détruise aussi promptement, à l'intérieur le bien-être des familles, au dehors l'ascendant de la patrie. Mais je nie que les

bourgeoisies urbaines soient, plus que les autres classes, portées au désordre : je conteste en outre qu'on puisse en conjurer l'effet, et encore moins y remédier en continuant, comme on le fait depuis deux siècles, à dénaturer l'institution communale, et à refuser à notre pays les avantages acquis sous ce rapport à tous les peuples européens. L'erreur que l'on commet en se plaçant à ce point de vue se lie à une méprise très commune chez nous, et au fond très grossière, qui consiste à confondre l'esprit de liberté avec l'esprit de révolution. Sans doute on a vu souvent des hommes pervers réclamer la liberté avec l'intention d'agiter l'État; mais s'ils ont exercé momentanément une certaine influence, c'est précisément parce que le régime établi autorisait ces insidieuses réclamations. Les grands citoyens qui ont possédé chez nous, au degré le plus éminent, l'esprit de liberté, ont été tous de fermes défenseurs du régime légal. Les peuples étrangers qui jouissent le plus des bienfaits de la liberté communale témoignent beaucoup d'éloignement pour les révolutions. Enfin celles de nos anciennes provinces qui avaient le mieux conservé leurs libertés locales, et résisté aux empiétements de la centralisation pendant la décadence de l'ancien régime, sont précisément celles qui se montrèrent, plus que les autres, opposées aux excès de la Révolution et fidèles à la royauté déchue.

On s'explique aisément que la possession des libertés urbaines attache les hommes au régime légal,

et renforce dans les cœurs, au lieu de l'affaiblir, le lien national. Maîtres de régler selon leurs convenances les intérêts qui les touchent, les citoyens n'ont aucune occasion de conflit sérieux avec le pouvoir central, et ils s'habituent à voir dans l'autorité souveraine la garantie des biens qui leur sont acquis. Constatant par une expérience journalière les difficultés du gouvernement de leur cité, ils sont préparés à comprendre celles qu'entraîne le gouvernement de l'État. Ils ne prennent donc point en face de l'autorité ces allures frondeuses et tracassières qui caractérisent les peuples exclus de toute participation aux affaires publiques. Les citoyens auxquels est délégué le pouvoir communal ont, devant les pouvoirs de la province et de l'État, une attitude digne et indépendante ; mais ils leur accordent spontanément le respect et l'obéissance qu'ils ont eux-mêmes besoin de trouver chez leurs administrés. Fondant leur influence sur l'estime publique, ils s'appliquent incessamment à s'en rendre dignes par de loyaux services ; et c'est en cela que consistent chez eux la prudence et l'esprit de conduite. Ils ne sont point obligés de capter à tout prix la faveur des gouvernants ; ils ne sont pas portés non plus à se ménager de longue main, comme le font les habiles en temps de révolution, la bienveillance de tous les agitateurs qui semblent avoir pour l'avenir des chances de succès. Au surplus, l'histoire des derniers siècles nous enseigne que le mécontentement des peuples et la tendance aux rébellions croissent

progressivement avec l'affaiblissement des communes urbaines. Ce seul rapprochement suffirait pour démontrer l'erreur de ceux qui, par crainte des révolutions, refusent aux cités leurs libertés traditionnelles.

§ XVIII. L'esprit révolutionnaire inculqué par les gouvernants.

Il est vrai que la possession de ces libertés donne à l'opinion publique un point d'appui contre les entreprises injustes de l'autorité souveraine ; et il est probable que l'ancien régime national, par exemple, s'il eût été conservé au XVIIIe siècle, se serait difficilement prêté aux scandales et aux abus financiers de cette déplorable époque. Mais l'autorité n'a point eu à se louer, en définitive, de la docilité apparente de la nation devant l'oppression et l'injustice ; car, en enlevant aux citoyens les moyens de résistance légale, elle les a jetés dans la révolution. La monarchie n'eût jamais été contestée en France avec la passion qui couve dans beaucoup d'esprits et qui éclate périodiquement, si elle eût trouvé, comme en Angleterre, dans une bonne organisation de la commune et du gouvernement local, un préservatif contre ses propres excès.

Quant au rôle joué pendant la Révolution par plusieurs cités, il ne pourrait être invoqué comme un précédent contre la liberté communale, pas plus que les massacres légaux organisés par le gouvernement de cette funeste époque ne nous autoriseraient à contester le principe des tribunaux réguliers.

Les populations urbaines ne se sont point livrées spontanément à ces excès; elles les ont subis sous l'empire de la terreur provoquée par des autorités qui ne craignirent point de faire appel aux mauvaises passions pour violer toutes les lois divines et humaines. Au reste, les communes libres ne se montrent nulle part disposées à sortir de leurs attributions naturelles; et l'on ne voit pas pourquoi il en serait autrement chez nous, en présence de gouvernements qui n'auraient plus à exciter, dans un but révolutionnaire, les passions des classes peu éclairées.

On ne saurait s'étonner que la France voie partout surgir l'esprit de révolte dans les localités où les peuples modèles ne rencontrent que l'esprit de soumission. Chez ces derniers, l'État respecte les traditions chères à la commune qui les a créées par des travaux séculaires, et il emploie au besoin la force dont il dispose pour réprimer les violences qui tendraient à les troubler. Chez nous, depuis 1661, l'État a presque toujours suivi la marche opposée: il a employé la force pour violer lui-même ces traditions; il s'est livré à ces attentats pour satisfaire ses besoins financiers ou ses passions révolutionnaires; depuis 1789 son plus redoutable moyen d'action a été la destruction de la Coutume par la loi écrite.

En présence de cet esprit de révolte, les gouvernements issus de la Révolution se sont habitués à voir dans les libertés communales un danger pour

la paix sociale. Pour remplir le premier de leurs devoirs, ils ont donc été conduits à restreindre l'un des droits traditionnels des communes, le choix de leurs propres fonctionnaires. Ces tendances restrictives s'aggravent, après chaque révolution nouvelle, chez les gouvernants chargés de rétablir la paix. Toutefois, en cédant à cette dure nécessité, et en abandonnant de plus en plus la tradition des peuples modèles, les gouvernants doivent remplir un double devoir : présenter leur intervention comme un palliatif temporaire imposé par les fautes du passé; rappeler que la vraie réforme s'accomplira seulement par la restauration du Décalogue dans le cœur du peuple et de ses chefs, puis par le retour aux vieilles traditions émanées de cette loi suprême.

Selon quelques légistes, le choix des fonctionnaires communaux serait pour l'État l'exercice d'un devoir permanent. A leur point de vue, le principal rôle de ces fonctionnaires consisterait à promulguer les lois de l'État dans les moindres subdivisions du territoire : ils devraient donc à ce titre être toujours choisis par le souverain ou ses délégués. La tradition des peuples modèles condamne absolument une telle doctrine. Le bon sens indique que cette promulgation n'est tout au plus pour les communes qu'un service accessoire. Si donc l'État était fondé à le leur imposer, on ne serait pas autorisé à en conclure qu'il pût les priver pour cela du droit de nommer leurs agents; car, selon la pratique des peuples civilisés, ce droit résulte de la nature

même des services principaux. Au surplus, ce motif d'immixtion dans les affaires des communes ne saurait s'appliquer aux cités, puisque l'État y est toujours représenté par des agents spéciaux. Quant aux rapports de l'État avec les populations rurales, ils peuvent être maintenus par les autorités du département et du canton, comme ils le sont en Angleterre par celles du Comté et de l'Union.

§ XIX. 3e objection : Les classes ouvrières et le suffrage universel.

La troisième objection repose sur deux graves motifs : sur les tendances hostiles à l'ordre légal que montrent les ouvriers des cités et des autres agglomérations urbaines ou manufacturières ; sur les moyens nouveaux d'agression que fournit maintenant aux classes souffrantes le suffrage universel. Pour en apprécier la valeur, il faut se reporter aux considérations exposées (49, III et IV) touchant les rapports défectueux qui se sont momentanément introduits dans notre société. Les rôles habituellement dévolus aux classes extrêmes chez les peuples libres et prospères sont de plus en plus intervertis. Les classes ouvrières, chez lesquelles l'attachement au système établi dégénère ordinairement en routine, sont maintenant portées, en France, à s'écarter de la tradition, et à se livrer aux innovations les plus imprudentes. Comme je l'ai indiqué (38, VIII), cette disposition anormale n'est pas le résultat d'une impulsion venue des ouvriers : elle leur a été inculquée

par un ministre novateur de la monarchie en décadence. Quant aux classes dirigeantes, qui ailleurs ont charge des améliorations, elles s'inquiètent de l'attitude prise par leurs subordonnés, et elles ne remplissent plus leur mission que dans le régime du travail. Souvent même elles s'opposent, dans les autres branches de l'activité sociale, aux changements les plus nécessaires. A ce point de vue, la difficulté provenant de l'incompétence et de l'esprit révolutionnaire des populations urbaines est plus sérieuse pour la classe ouvrière, appuyée sur le suffrage universel, que pour la bourgeoisie des cités. Elle se présente au sujet de la province et de l'État, comme au sujet de la commune ; c'est donc ici le lieu de l'examiner une fois pour toutes.

§ XX. Vue préalable sur la réforme du droit de suffrage.

Il serait fort imprudent de méconnaître l'influence considérable qu'exercent aujourd'hui les systèmes électoraux ; mais, en exagérant cette influence comme on l'a fait souvent chez nous, on donnerait contre un écueil non moins dangereux. Pour juger sûrement cette grave question, il faut d'abord se reporter aux faits qui se sont produits depuis la révolution de 1830. Les hommes d'État qui ont dirigé le gouvernement issu de cette révolution se persuadaient pour la plupart que l'ordre public ne pouvait se concilier avec le moindre abaissement du cens de deux cents francs, exigé alors des électeurs. Ils refusaient par ce motif de confier le droit de

suffrage à certaines capacités urbaines qui n'étaient guère à regretter, et aux petits agriculteurs qui, en raison de leurs vertus et de leur attachement au sol, auraient voté avec discernement. La résistance opiniâtre opposée sous ce rapport à toute proposition de réforme, semble avoir été la principale cause de la chute de ce gouvernement. Elle a provoqué en 1848 l'une de ces réactions qui éclatent aux époques où l'ordre moral est troublé; elle a donné lieu au régime actuel, qui étend le droit de suffrage au delà de toutes les limites gardées jusqu'à présent par les peuples libres.

Les événements qui ont suivi la catastrophe de 1848 n'ont guère justifié les résistances du gouvernement de 1830 : le nouveau régime, en effet, a immédiatement rétabli l'ordre légal qu'avait compromis une théorie systématique sur l'immuabilité du suffrage restreint. Le suffrage universel a d'ailleurs été une source momentanée de bienfaits considérables. Il a conjuré les débats irritants que tout système restreint d'élections eût infailliblement soulevés. Chez une nation désolée par l'antagonisme social, les partis disposent en effet d'une arme redoutable, lorsqu'ils réclament l'extension du cens, soit par conviction, soit avec l'espoir d'en tirer profit, soit seulement pour entraver l'action des gouvernants. Quand la tradition est tombée dans le mépris, cette arme peut devenir irrésistible; car on n'aperçoit, en dehors du respect de la Coutume, aucun point d'arrêt qui puisse empêcher le peuple d'é-

tendre le droit de suffrage jusqu'à l'absurde. Ce régime peut, il est vrai, nous réserver pour l'avenir de rudes épreuves; mais, après l'avoir adopté sans réflexion, il ne faut pas le repousser sans motifs sérieux, par un nouvel entraînement. Il faut donc l'envisager avec sérénité; il faut rechercher, sans idée préconçue, si l'on peut obvier aux inconvénients et assurer les avantages dérivant de l'institution.

Les craintes que soulève dans beaucoup d'esprits le suffrage universel se lient à l'opinion qu'il existe une cause permanente d'antagonisme entre les diverses classes de la société, et notamment entre les riches et les pauvres. J'ai montré précédemment que cette opinion est une erreur : que l'harmonie règne, même en Occident, partout où les classes dirigeantes n'ont pas cessé de faire leur devoir. Il est prouvé par plusieurs exemples que le retour aux pratiques de ce devoir apaise rapidement l'antagonisme social. Il semble donc opportun de poursuivre avec bonne foi notre dangereuse expérience : il importe de constater si le suffrage universel ramènera peu à peu parmi nous les bons rapports que le patronage a conservés en Orient (50, V). On verra alors si le concert des intérêts, devenu évident pour tous, créera le concert des votes. L'expérience démontrera peut-être un jour en cette matière la nécessité d'un nouveau changement ; mais dès à présent on peut compter qu'un retour de toutes les classes de la société à la loi suprême est plus nécessaire encore.

On entrevoit même que la réforme des mœurs pourrait rendre inutile la réforme des votes.

§ XXI. Le passé et l'avenir du droit de suffrage.

Sous l'ancien régime français le droit de suffrage était fort étendu; mais il n'a guère soulevé de critiques, parce qu'il s'était lentement constitué sous l'empire de la Coutume. Les abus principaux sont venus, non du peuple, mais des classes dirigeantes, et ils ont été durement réprimés par l'opinion publique. Les exagérations du droit de suffrage sont condamnées par notre tradition comme par la pratique actuelle des peuples libres, et il est à craindre qu'elles ne donnent lieu à des maux intolérables. Si ces craintes, fort communes aujourd'hui, se réalisaient, l'opinion réagirait vraisemblablement dans le sens d'une sage restriction. Elle provoquerait une réforme dans laquelle on ne pourrait plus voir l'inspiration d'un système politique ou d'une idée préconçue. Il semble que sous ce rapport l'histoire de notre passé offre pour l'avenir quelques garanties.

L'antique royauté, cette institution tutélaire à l'abri de laquelle nos ancêtres prospérèrent pendant tant de siècles, s'est discréditée en violant la Coutume. Elle n'a pu impunément prétendre au pouvoir absolu, et détruire les autorités traditionnelles qui lui faisaient contre-poids. Le suffrage universel, né d'hier, réussirait moins encore à faire opprimer, par l'envie et l'ignorance des classes inférieures, la

vertu, le talent et la richesse, c'est-à-dire les forces qui sont la source de toute autorité dans les bonnes constitutions sociales. Si, ce qu'à Dieu ne plaise! l'abus du droit de suffrage reproduisait sous une nouvelle forme la corruption de l'ancien régime, la décadence de notre société contrasterait bientôt avec la propérité de celles qui ont évité cet écueil. Le sentiment national, guidé par le salutaire principe de la concurrence européenne (53, II), ne tarderait pas à réagir contre l'erreur d'un moment[1]. Toute étude spéciale sur les vices de chaque constitution conduit à une conclusion analogue : la véritable garantie de l'ordre et de la liberté, pour les Européens, se trouve dans un régime de confédération[2],

[1] Après les désastres de la guerre de 1870, la révolte de Paris en 1871, et les scandales électoraux de 1873, l'expérience que je croyais pouvoir réclamer en 1864 me semble être accomplie : il faut remédier sans retard à l'imprudente extension donnée par la violence, en 1848, au droit de suffrage. Cependant, en procédant à ce nouveau changement, il faut se garder d'une nouvelle erreur. Le suffrage universel est condamné parce qu'il a porté au pouvoir des hommes imbus des faux dogmes de la Révolution (64, III), et spécialement du principe antisocial imposé à la nation, en 1776, par les novateurs ignorants de la monarchie (38, VIII). Le suffrage restreint ne sera pas moins stérile s'il écarte du pouvoir les autorités sociales dévouées à la double réforme qu'attendent les grandes nations de l'Occident : la restauration du Décalogue dans l'esprit des peuples; le retour à cette Coutume des ateliers qui seule, depuis l'origine du genre humain, a fait régner la paix entre le patron et l'ouvrier. (Note de janvier 1874.)

[2] Napoléon III, discours du 5 novembre 1863. L'établissement de cette confédération et l'apaisement des vaines discordes de la société européenne pourront être hâtés par deux exemples : par l'alliance que le besoin de prépondérance et l'absence de rivalité établissent entre les Américains et les Russes; par les succès extraordinaires que ces deux grands peuples obtiennent en imitant

qui assurera aux diverses nations le double bienfait de la concurrence et de la paix.

§ XXII. Le droit de suffrage et le devoir du contribuable.

La question du suffrage universel soulève une dernière remarque qui me ramène à l'objet spécial de ce chapitre. C'est dans l'administration des communes que l'exagération du droit de suffrage est le moins à redouter. La plupart des actes du pouvoir communal aboutissent à un impôt, et quand on se trompe, il faut payer. La coutume des communes indépendantes spécialise l'impôt pour chaque service; elle le fait voter par les contribuables, et elle donne un vote prépondérant aux plus imposés. Sous l'ancien régime français, ce principe était suivi en beaucoup de provinces, comme il l'est encore en Angleterre (55, II et 58, III à V). Nos révolutions ne l'ont pas complètement détruit; et aujourd'hui, malgré les préoccupations qui règnent depuis 1848, l'adjonction des plus imposés aux élus du suffrage universel conserve chez nous quelque trace de nos meilleures traditions.

§ XXIII. Le principe et l'abus de la vie communale.

La règle ci-dessus rappelée, en vertu de laquelle la vie communale est dirigée par ceux qui en supportent les charges, a toujours dominé, dans les

les bonnes institutions de notre Occident, jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de le dominer.

communes modèles, le faux principe du suffrage universel. Certains peuples que l'opinion tient en haute estime donnent, il est vrai, beaucoup d'extension au droit de suffrage, sans s'exposer à aucune conséquence fâcheuse; mais si l'on examine de près la constitution sociale de ces peuples, on s'aperçoit bientôt que la multiplication des électeurs y est liée intimement à celle des propriétaires fonciers. C'est ce qu'avait compris le fougueux démocrate Thomas Jefferson, lorsque, malgré Washington et les plus illustres fondateurs de l'Union américaine, il combattit systématiquement, dans la constitution de 1787, les coutumes aristocratiques importées de la mère patrie. Dans le temps même où il faisait prévaloir le gouvernement des majorités, sur un territoire où le pauvre peut acquérir la propriété d'un hectare de terre avec le produit d'une journée de travail, il constatait que ce régime était inapplicable aux populations agglomérées de l'Occident. Il déclarait hautement que « la canaille des villes d'Europe » n'userait de la liberté politique que pour ruiner les grands intérêts de la communauté (62, XIV).

L'abus du droit de suffrage, et en général l'immixtion de personnes peu intéressées au succès de l'œuvre commune, sont un des écueils que conjurent avec une sollicitude extrême toutes les associations qui unissent les intérêts privés. Or, parmi les groupes gouvernementaux constitués en vue de l'intérêt public, le groupe communal est celui qui se rapproche le plus de ces associations. La commune

est, à vrai dire, une communauté (41, III) ne différant des autres que par deux caractères principaux : elle réunit ses membres associés sans que ceux-ci aient à obtenir ou à donner une adhésion ; elle soumet ces membres à certaines obligations qu'ils ne peuvent repousser, et au besoin elle en assure l'exécution par la force publique, en vertu d'une délégation traditionnelle du Souverain. Les communes modèles sont gênées ou secondées par leur constitution même sur ces deux points spéciaux ; mais sur la plupart des autres elles adoptent les règles qui font prospérer les associations privées. Ainsi, comme la famille, elles supportent les défaillances individuelles que le droit de naissance met à leur charge ; mais elles repoussent tous les étrangers dont l'adjonction serait onéreuse[1]. Elles admettent dans leur sein les membres nouveaux qui réunissent les conditions exigées par la Coutume ; mais elles leur imposent certaines obligations, souvent l'apport d'une somme d'argent, en compensation des avantages pécuniaires que procure la

[1] Les procédés auxquels ont recours les communes bien avisées, pour conjurer les agglomérations dangereuses, ont attiré spécialement mon attention dans le cours de mes voyages. Une description méthodique de ces procédés arracherait peut-être nos bureaucraties urbaines à leur coupable imprévoyance. Pour encourager ce genre de recherches, je signalerai un fait observé sur la rive droite du Rhin. Quand une commune est gênée par un individu incommode ou dangereux, elle se procure les ressources nécessaires pour le diriger sur Paris. Cette exportation du vice est devenue une institution publique dans certaines communes allemandes, depuis l'ère funeste de grands travaux ouverte par les fortifications de Paris. (Note de 1873.)

qualité de « citoyen communal ». Elles répartissent également ces avantages entre tous les membres, notamment lorsqu'il s'agit de distribuer certains produits des propriétés indivises; mais elles ne confient la direction des intérêts collectifs qu'à ceux qui offrent les garanties d'une bonne gestion.

Selon la tradition des communes modèles, les propriétaires fonciers et les locataires à bail des ateliers urbains ou ruraux ont seuls la prévoyance et les autres qualités qu'exige la direction de la vie communale; mais ils n'y conservent le premier des biens, la paix sociale, que si leur vertu conjure le développement d'une classe privée de toute propriété. Si cette tradition est oubliée, si dans leur égoïsme les chefs de la cité favorisent les agglomérations de vice, d'imprévoyance et de misère, les classes souffrantes et dangereuses s'attribueront tôt ou tard par la violence le droit de suffrage et le pouvoir dirigeant. On verra naître alors un régime dont la pensée révolte la justice et la raison : la richesse, le talent et la vertu seraient tenus en esclavage par le vice, l'incapacité et la paresse. Tout naturellement, sous ce régime, le pouvoir communal serait attribué au cabaretier, et la force publique serait constituée par l'association de ses clients.

§ XXIV. La réforme progressive de la commune rurale dans le Nord et l'Occident.

La commune rurale à foyers épars et la cité, séparées par des types innombrables, forment les deux

termes extrêmes de la vie communale. Chez les peuples modèles, ces termes, comme leurs intermédiaires, organisent le droit de suffrage et le pouvoir dirigeant d'après le principe que je viens d'indiquer; mais, pour les détails de l'action commune, ils n'offrent guère que des contrastes.

Dans l'organisation rurale dont j'ai signalé l'excellence (34, VI), l'intérêt religieux est le principal et presque l'unique aliment de la vie communale. Les citoyens communaux ne possèdent qu'un seul immeuble, l'église avec le cimetière. Ils n'ont qu'un seul atelier de travail, l'entretien des chemins qui y conduisent. Les intérêts communs qui se multiplient journellement dans les cités manquent ici pour la plupart, et ceux qui sont propres à toute réunion de familles ne peuvent être convenablement satisfaits que pour des circonscriptions plus étendues, où le centre d'action est toujours placé hors des communes à foyers épars.

La commune rurale anglaise offrait en beaucoup de lieux, au moyen âge, la complication d'intérêts qui règne maintenant dans la commune russe. Après une série de réformes qui ont été l'œuvre principale des trois derniers siècles, la commune féodale est devenue en Angleterre la paroisse libre que j'ai décrite (55, II à IV). Une transformation analogue s'accomplit progressivement dans toutes les campagnes qui concilient le mieux le règne du bien avec le régime de liberté et la paix sociale. Le meilleur moyen d'exposer le plan de réforme qui con-

vient à nos communes rurales consiste donc à rappeler les intérêts et les tendances qui ont présidé à cette transformation.

§ XXV. Les éléments de la commune rurale, en France, dans le passé et le présent.

La réforme de la commune rurale commença en France, au moyen âge, par la libre entente des seigneurs et des paysans (6, IV), c'est-à-dire par des moyens préférables à ceux qui sont adoptés maintenant en Russie. Elle fut poursuivie avec persévérance, malgré les guerres civiles qui désolèrent souvent le pays après le règne mémorable de saint Louis. Sous cette influence, nos campagnes atteignirent, vers la fin du xve siècle, un état de prospérité que nous ne connaissons plus, mais dont la trace est retrouvée chaque jour avec étonnement par nos érudits. Cette prospérité, détruite par les guerres religieuses des derniers Valois, partiellement restaurée par le règne réparateur de Henri IV, incessamment amoindrie par Louis XIV et ses successeurs, puis par la révolution de 1789, est loin d'être rétablie, malgré les pompeuses déclarations et les prétendues faveurs de nos gouvernants. Dans cette œuvre de désorganisation, la monarchie, depuis 1661, a ruiné par ses exactions les ressources matérielles; depuis 1789, les révolutions, par leurs faux dogmes et surtout par leurs codes municipaux, détruisent de plus en plus les forces morales.

Aujourd'hui il faut reprendre l'œuvre interrompue depuis Louis XII, et définitivement abandonnée depuis Louis XIV[1]. L'excitation imprimée sous le règne de Louis XVI aux intérêts économiques amène journellement en agriculture certains perfectionnements dans les méthodes de travail; mais ces résultats sont précaires, parce que la famille se désorganise de plus en plus dans les campagnes. Le progrès matériel y devient de jour en jour plus incertain, car la perte du sens moral développe, dans les champs comme dans les manufactures, l'antagonisme du maître et du serviteur. L'oubli du Décalogue qui se manifeste chez les gouvernants de l'Europe entière, et la paix armée qui en est la conséquence, tiennent sans cesse exposées aux désastres de la guerre les campagnes comme les cités.

Ces considérations me ramènent aux règles indiquées en tête de ce chapitre. La réforme de la commune rurale a pour objet, comme pour moyen,

[1] Évitant tous les développements qui ne sont point indispensables à l'exposé de mon sujet, je ne rappelle point ici les odieuses spoliations commises, au détriment des communes urbaines, par Louis XIV et ses successeurs. Rien n'a mieux préparé notre nation à subir les attentats de toute sorte accomplis par la Révolution contre la Coutume, la raison et la justice. Plus on étudie les vices de la révolution, plus on s'aperçoit qu'ils n'ont été que la continuation ou la conséquence des abus de l'ancien régime en décadence. On pourrait confondre les deux époques dans une réprobation commune, si elles n'avaient pas mérité deux éloges différents: d'une part, l'ancien régime avait conservé dans les cœurs les sentiments d'honneur, de devoir et de solidarité qui permirent à la France nouvelle de vaincre l'Europe coalisée; de l'autre, la Révolution, en mettant fin à certains abus financiers, a jeté les bases d'un meilleur avenir.

l'amélioration morale de notre race. Cette réforme sera plus féconde que celle des cités, parce qu'elle s'applique à des populations plus nombreuses chez lesquelles le vice a des racines moins profondes. Elle consiste surtout à réorganiser les campagnes à foyers épars qui, après les steppes parcourus par les pasteurs nomades, sont la meilleure patrie de la vertu (51, XII). Je me place à ce point de vue, dans les paragraphes suivants, pour apprécier la part qui doit être faite dans l'avenir aux divers éléments de la vie communale. Ces éléments ont été singulièrement multipliés sous la funeste influence de nos lois municipales : j'ai appris, en effet, d'un légiste qui s'est rendu célèbre en traitant cette matière, qu'il ne saurait citer une branche d'activité sociale qui ne s'y rattache pas en quelques points[1]. Cependant j'atteindrai suffisamment le but que je me propose, en ne considérant ici que les traits principaux de la vie communale.

§ XXVI. Le culte.

Dans les campagnes à foyers épars, habitées par les chrétiens et les musulmans des deux mondes, le service du culte est le principal élément de la vie communale. Il en est ainsi, par exemple, chez les

[1] Pour se rendre compte de la complication extrême que peut offrir en France l'administration d'une commune rurale, il faut consulter la loi du 18 juillet 1837, et notamment les articles 9 à 12.

Anglais, qui conservent à leur commune le nom de paroisse. Chez les meilleurs modèles, cette prééminence du culte naît du zèle religieux du peuple et de la supériorité morale du ministre. A cet égard, il se présentait au moyen âge deux cas principaux dans l'Occident. Sous le régime du fief, la prépondérance sociale était attribuée par l'opinion au seigneur résidant, propriétaire du sol, préposé aux trois services de la justice, de la force armée et de la police. Dans les campagnes féodales où le seigneur ne résidait pas, et dans celles où de petits propriétaires possédaient le sol en franc-alleu, la prépondérance sociale appartenait en fait au prêtre, sauf dans la paroisse où résidait le bailli préposé à la justice et à la police. Malgré les transformations survenues depuis le moyen âge, cette situation restait acquise au ministre, avant la Révolution, dans la majeure partie de la France. Il en est encore ainsi en Angleterre : le ministre est l'influence dominante dans toute paroisse où ne réside point un grand propriétaire ou un Magistrate (57, IV).

En France, la prépondérance sociale du ministre n'est pas complètement détruite dans les communes rurales à foyers épars; mais la plupart des classes dirigeantes s'emploient sans cesse à l'amoindrir. J'ai souvent signalé dans le cours de cet ouvrage les moyens de destruction employés. La monarchie en décadence a vu naître les faux dogmes que l'opinion égarée substitue à la loi de Dieu. A partir de 1791, la Révolution en a fait des lois écrites, en présence

desquelles aucune influence religieuse ne peut à la longue se maintenir. Le Consulat a rétabli, il est vrai, le service du culte que la Terreur avait aboli; mais, comme tous les gouvernements postérieurs, il a laissé subsister dans chaque paroisse rurale l'institution la plus antireligieuse qu'ait inventée l'esprit révolutionnaire. Cette invention attribue à un magistrat civil la célébration du mariage : elle interdit au prêtre cette solennité qui, chez tous les peuples civilisés, élève le plus son caractère dans l'opinion des familles; elle lui laisse seulement la faculté de confirmer par la religion ce que celle-ci, selon la coutume universelle du genre humain, peut seule instituer.

Pour le culte, comme pour toutes les branches d'activité sociale, la réforme s'accomplira par le retour à la tradition nationale et par l'imitation des meilleurs modèles contemporains. Le ministre doit se soustraire à la situation pénible que lui fait, devant les populations sceptiques qui dominent dans nos campagnes comme dans nos cités, le salaire payé par l'État. Selon les grands exemples donnés soit par les catholiques et par les autres dissidents du Royaume-Uni, soit par tous les cultes des États-Unis et de la Confédération canadienne, il doit attendre sa subsistance du dévouement de ses ouailles, même si on lui refuse la dotation qui lui est due en compensation des injustices du passé (13, II). Il faut surtout rendre aux ministres des cultes traditionnels la célébration des mariages. L'État peut, il

est vrai, dans un intérêt d'ordre public, faire constater cette célébration par des agents placés sous son contrôle. Il peut aussi, par esprit de tolérance, assurer les avantages civils du mariage aux couples égarés qui se révoltent contre l'engagement religieux. En revenant ainsi à la tradition, on sera dispensé d'une tâche impossible, celle qui consiste à trouver dans chaque paroisse un fonctionnaire ayant le caractère élevé du magistrat. On se servira d'une sorte de notaire qui donnera l'authenticité à l'engagement des conjoints et qui pourra être établi, comme les Registrars anglais, au chef-lieu de canton (66, X).

§ XXVII. La propriété communale.

Aux origines du moyen âge, les régions peu habitées où se constituait surtout la propriété féodale étaient couvertes de forêts et de steppes. Les seigneurs concédaient aux populations attirées près d'eux une partie de ces territoires incultes, à titre de fief et à charge de défrichement. Le surplus était conservé pour fournir soit le combustible aux vassaux et aux tenanciers, soit le pâturage à leurs troupeaux. Après les transformations successives qui ont amené la constitution des communes rurales, puis le rachat des redevances seigneuriales, les forêts et les steppes ont été partagés entre les seigneurs et les usagers; mais la portion échue à ces derniers est habituellement restée indivise sous le

nom de « biens communaux ». Cette sorte de propriété est fort inégalement répartie sur notre territoire : absente ou rare dans les régions fertiles, elle abonde dans les montagnes, et en général dans les régions rebelles à la culture; partout où elle existe, elle forme un des éléments principaux de la vie communale. La conservation des biens communaux, ou leur attribution à la propriété libre et individuelle, exerce une influence considérable sur la condition des populations rurales. J'ai étudié avec une sollicitude spéciale ces influences dans toutes les contrées de l'Europe.

J'ai exposé ailleurs[1] les faits qui provoquent la transformation de ce mode de propriété, à mesure que les peuples deviennent plus libres et plus prospères; je me borne donc ici à les résumer en peu de mots.

L'indivision des biens s'adapte surtout aux anciens régimes sociaux, qui, ayant assuré par une heureuse alliance de devoirs et de privilèges la prépondérance de certaines familles et la grandeur de l'État, tendent à préserver du dénuement le reste de la population, plutôt qu'à favoriser l'essor des individualités éminentes. Elle s'accorde mal avec les régimes sociaux qui servent plus à développer la richesse qu'à perpétuer l'ordre moral; qui, laissant les familles de la classe dirigeante déchoir sous l'action du vice et de l'oisiveté, sont intéressés à voir

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome I, ch. x, § 9; t. IV, c. v et c. vii; t. VI, c. iii.

grandir celles qui commencent à prospérer par le travail et la vertu. La libre acquisition de la propriété privée est le plus sûr moyen de succès de ces dernières, et elle est évidemment favorisée, chez les nations d'origine féodale, par la vente ou le partage des biens indivis. L'aliénation de ces biens serait, pour la France, l'une des améliorations les mieux justifiées, et elle écarterait un des prétextes les plus spécieux qu'on puisse invoquer en faveur de l'organisation actuelle des communes rurales.

Au surplus, les limites des biens dits communaux concordent moins généralement qu'on ne le croit avec celles des communes. Ces biens appartiennent, tantôt à des unités moindres nommées sections de communes, tantôt, au contraire, à plusieurs communes réunies en plus grandes unités. Dans ces deux cas, l'organisation communale entrave, plutôt qu'elle ne favorise, la bonne gestion de ces biens. Enfin si quelques propriétés spéciales, les futaies et les forêts de montagnes, par exemple, ne peuvent être encore attribuées à nos familles instables, qui ne sauraient les conserver (35, II et III), il ne s'ensuit pas qu'elles doivent rester communales. Comme je l'ai indiqué ailleurs, il conviendrait de les céder d'abord à l'État, puis, à mesure que la société se réorganiserait, à la Province et aux familles souches. Cette conclusion se joint à plusieurs autres faits, pour démontrer que notre régime actuel ne pèche pas toujours par l'excès de la centralisation.

Cette transformation importe, non moins que le rachat des redevances seigneuriales, à l'établissement du nouveau régime européen; aussi ces deux sortes de réformes sont-elles confiées en Angleterre à la même autorité (60, XXII). L'aliénation des biens indivis est à peu près accomplie dans le Royaume-Uni, tandis qu'elle est à peine commencée chez nous. Le sol de la France renferme encore d'immenses étendues de ces biens [1]; et, par une regrettable méprise, beaucoup d'hommes d'État, croyant servir la cause de la liberté civile et politique, continuent à repousser la réforme.

Sous ce rapport, comme sous beaucoup d'autres, la France s'est jusqu'ici contentée de mots et d'apparences. Elle se flatte de devancer l'Angleterre, parce qu'elle a aboli des noms et changé des costumes que celle-ci conserve avec respect; mais elle reste au fond plus féodale [2] que son émule, qui, depuis sa révolution de 1688, s'applique avec une infatigable persévérance à aliéner la propriété communale.

L'aliénation des biens communaux sera un puissant moyen de régénération si elle est accomplie sous la haute direction de gouvernants voués à la restauration de la loi morale, si elle fournit l'occasion d'introduire des réformes indispensables (34, XXIII et XXIV) dans la répartition du sol et dans

[1] *Les Ouvriers européens*, 2e édition, tome IV, chap. VII. = [2] Je ne saurais trop le rappeler : la propension dominante de tous les régimes féodaux que j'ai observés est de réagir contre la nature humaine, et de maintenir, au-dessous de seigneurs, l'égalité des conditions.

l'assiette des domaines ruraux. Cette transformation serait, au contraire, un nouvel élément de décadence pour l'État et de misère pour les populations, si elle était opérée sous l'inspiration des dogmes révolutionnaires, et des fausses doctrines qui mesurent le bonheur des sociétés à la production des richesses.

§ XXVIII. Les revenus communaux.

Les communes qui possèdent au plus haut degré l'esprit de prévoyance pourvoient à leurs dépenses au moyen de revenus provenant de la location des immeubles communaux, parfois même des épargnes mobilières accumulées par les générations antérieures. A défaut de ces ressources, les communes renommées pour leur organisation financière se procurent les revenus nécessaires par un impôt assis sur les propriétés immobilières et proportionnel à la valeur locative de chacune d'elles. Bien que prises à une source unique, ces taxes sont aussi variées que les besoins auxquels elles doivent pourvoir. Les communes modèles tiennent à cette distinction, malgré la complication qui en résulte : elles savent que la perfection du régime financier se montre, non par la simplicité des comptes, mais par le contrôle des dépenses; or l'expérience a depuis longtemps enseigné que le meilleur contrôle est le rapprochement que le contribuable établit, chaque année, entre les avantages qu'il obtient de chaque service et le montant de la taxe spéciale qu'on lui impose.

Les cités, où la propriété immobilière est relati-

vement moindre que dans les campagnes, ne tirent point toutes leurs réserves de l'impôt foncier. Elles y joignent des revenus variés, parmi lesquels on remarque habituellement les bénéfices donnés par des établissements utiles à la vie domestique et à l'exercice des professions. Dans le passé, on y joignait souvent un impôt qui était établi sur une foule de denrées et perçu sous le nom d'*octroi*, au moment où la denrée était admise dans l'enceinte de la cité. L'octroi offre deux inconvénients principaux qui l'ont fait abandonner par les cités modèles : il gène beaucoup les entreprises du commerce et la circulation; il entraîne d'énormes frais de perception. En cette matière comme en beaucoup d'autres, la France rompt de plus en plus avec la pratique des peuples civilisés (57, XVIII). Elle continue à chercher un moyen d'impôt dans l'octroi, sans s'arrêter à un troisième inconvénient qui lui est propre : c'est de mécontenter par la hausse factice du prix des denrées les populations qu'elle accumule dans ses cités, au mépris des plus simples règles de la prudence. Les campagnes à foyers épars ne suivent que trop à cet égard le déplorable exemple des cités : elles multiplient inutilement les marchés, les foires et divers autres lieux de réunion autour de l'église, qui devrait rester isolée; elles y joignent des cabarets et d'autres lieux de plaisirs; des spéculateurs imprudents y ajoutent des habitations à loyer pour les petits commerçants et les journaliers nomades; puis on établit des octrois autour de ces malsaines agglo-

mérations, dès que la consommation des spiritueux, c'est-à-dire de la principale matière imposable, assure un produit supérieur aux frais de perception[1].

La réforme de l'impôt communal se lie, comme on voit, à celle qui doit améliorer la condition morale de nos campagnes en dispersant au milieu des cultures les foyers qui s'assemblent maintenant autour des cabaretiers. Quant au fond même de la réforme, on en trouvera les éléments dans les détails présentés au sujet des paroisses rurales et des comtés en Angleterre (55 et 57). A tous égards ce pays est le vrai modèle pour l'organisation financière de la commune et du gouvernement local.

§ XXIX. L'enseignement primaire.

Les États-Unis d'Amérique et les autres États protestants qui assignent comme une obligation l'enseignement primaire à la commune, obéissent eux-mêmes à un sentiment religieux inspiré par leur principe. Considérant le culte comme le premier élément de la vie communale, la Bible comme la source de toute orthodoxie, et son interprétation comme le droit de chaque fidèle, ils concluent logiquement que l'éducation de l'enfant consiste essentiellement dans la lecture du Livre saint.

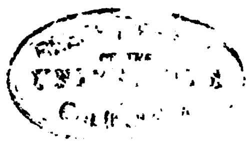
Les bruyants adeptes de l'enseignement obligatoire s'inspirent chez nous des sentiments opposés. Ils

[1] Voir ci-dessus, chapitre 57, VII. Voir aussi *l'Organisation du travail*, § 8, n. 11; et *la Paix sociale*, 2e édition, chap. v, n. 5. (Note de 1873.)

considèrent la religion comme une source de mal; et ils voient le bien dans « le développement de l'esprit humain ». Ils veulent atteindre le double but que ces convictions signalent, en imposant à l'enfance un enseignement d'où la religion est exclue. Par ce moyen, en effet, ils se flattent de conquérir les jeunes générations aux faux dogmes de la littérature contemporaine, et d'enlever au prêtre la confiance de ses ouailles. Ils espèrent anéantir ainsi, par deux nouvelles influences sociales, celle qui jusqu'à présent régnait seule dans les paroisses rurales de la petite propriété. Après avoir inventé le magistrat qui exerce avec si peu de dignité la grande fonction sociale du ministre, ils prétendent compléter la déchéance de ce dernier en réalisant la chimère du sacerdoce intellectuel et moral de l'instituteur.

Les novateurs qui nous présentent l'enseignement primaire comme un service forcé des communes invoquent donc à tort l'exemple de certains peuples prospères; ils se mettent, au contraire, en opposition avec les traditions du genre humain. A ne considérer même que les moyens d'action, leurs efforts sont peu judicieux, et peu conformes à la justice en ce qui touche les communes rurales à foyers épars.

Les petites communes supportent difficilement les frais de leur école, les grandes communes ne peuvent se contenter d'une école unique; et, lorsqu'une agglomération locale d'habitants devient le lieu de



l'établissement, l'intérêt des populations disséminées, c'est-à-dire de la classe agricole la plus recommandable (34, V), est presque toujours sacrifié. Mais le vice radical du système réside dans l'intervention obligée du régime communal. Ainsi que je l'ai démontré précédemment (47, X à XII), l'école primaire n'a point nécessairement un caractère public: c'est un établissement essentiellement privé, qui doit être organisé selon les convenances des chefs de famille. A ce titre, l'école se lie utilement à la commune, dans beaucoup de villes de l'Europe et de Townships de l'Amérique; mais, dans les campagnes de l'Angleterre et du Continent[1], elle se rattache mieux, soit à une circonscription plus ou moins étendue, soit simplement au temple, ou à un petit groupe de foyers domestiques. Dans les meilleures organisations sociales, ni l'État ni le gouvernement local n'ont, en ce qui concerne ce service, une intervention obligatoire. Ils accordent parfois un concours momentané à des populations qui ne sauraient suffisamment pourvoir à leurs besoins; mais ils n'appliquent point exclusivement cette faveur à des écoles communales. Le gouvernement britannique s'inspire

[1] C'est ce qui arrive habituellement en Suisse et dans les États allemands. Même lorsque, en vertu des coutumes de l'ancien régime, l'enseignement primaire est obligatoire, on a toujours compris que la circonscription de l'école ne pouvait se confondre avec celle de la commune, qui répond à des besoins tout différents: aussi nomme-t-on souvent cette circonscription *Schulgemeinde* (commune scolaire), ou *Schulacht* (ban scolaire). Les membres de la Schulgemeinde diffèrent également des citoyens communaux (58, III), et ne comprennent que les hommes mariés.

de ces principes, en distribuant indistinctement les subventions dont il dispose (60, XXII) à tous les établissements fondés sous les patronages divers des communes, des paroisses, des hameaux, des communions religieuses orthodoxes ou dissidentes, des corporations privées de toute nature, enfin des particuliers qui se dévouent aux œuvres de bienfaisance et d'utilité publique.

J'ai déjà dit que l'école primaire est une institution essentiellement privée. Mais si on persiste à la considérer comme une institution publique, et à la rattacher au cadre du gouvernement local, ce n'est point la commune rurale actuelle qui devrait constituer l'unité de ce service : il vaudrait mieux déléguer à l'autorité d'une circonscription plus étendue, telle que le canton, par exemple, le soin de définir les circonscriptions scolaires, d'adapter aux convenances locales les subventions destinées aux écoles, et d'en surveiller l'emploi. Ainsi l'État, lors même qu'il continuerait à intervenir dans l'enseignement primaire, ne se trouverait nullement obligé de lier ce service à la commune rurale.

§ XXX. La voirie et la salubrité.

Les intérêts de voirie et de police, qui imposent aux populations urbaines le régime de communauté, ne se manifestent guère parmi les populations rurales. Ils disparaissent complètement dans les campagnes où règne la meilleure organisation agricole (34, VI), c'est-à-dire lorsque les domaines sont ag-

glomérés autour d'habitations centrales, dans lesquelles les propriétaires résident en permanence. Un régime communal calqué sur celui des villès serait, dans ces conditions, au moins inutile, et presque toujours nuisible.

Les communes rurales cèdent souvent aux inspirations du communisme qui leur est inculqué, en bas par l'envie, en haut par l'esprit d'empiétement. Elles revendiquent alors la propriété des chemins d'utilité privée, et elles entravent ainsi les efforts que les propriétaires voisins devraient faire soit pour améliorer ces voies, soit pour les mieux approprier aux besoins des cultures. D'un autre côté, elles restent impuissantes à entreprendre elles-mêmes ces sortes de travaux. Leurs prétentions n'aboutissent, en résumé, qu'à décourager l'initiative des propriétaires intéressés. Quant aux chemins qui présentent réellement le caractère d'utilité publique, nos petites circonscriptions ont rarement les ressources et le discernement nécessaires pour imprimer à ce service une bonne direction. En Angleterre, où l'abondance relative des grandes propriétés, jointe à un patronage paroissial intelligent, diminue la difficulté du problème, les Vestries (55, III) pourvoient en toute liberté à ce service, quand ils peuvent en déléguer la surveillance à un membre habile et dévoué. Dans le cas contraire, ils concentrent le service des routes, sous l'autorité supérieure du gouvernement local, dans des circonscriptions plus étendues (57, XIV) instituées par les intéressés.

Les besoins de salubrité qui dans les villes s'opposent à tout amas de matières organiques, ne se manifestent point dans les campagnes à foyers épars. L'abondance des déjections de toute sorte, la multiplication des ateliers d'abatage et d'équarrissage, et en général l'accumulation des débris végétaux et animaux ne nuisent point à la population. Elles assurent, au contraire, la fertilité des pâturages et des cultures, et elles sont ainsi pour la localité une source de richesse et d'agrément. Lors même que l'hygiène et la salubrité seraient parfois compromises à cet égard par l'incurie traditionnelle des habitants, cet inconvénient, en raison de l'éloignement réciproque des habitations, conserverait un caractère privé, et justifierait rarement l'intervention d'une autorité publique.

§ XXXI. La police et la répression des délits.

La police et la répression des menus délits sont, en principe, organisées dans nos petites communes rurales comme dans les cités. Elles sont conférées au magistrat impuissant qu'on y a institué si mal à propos. En fait ces communes sont à cet égard en pleine désorganisation. Partout où des populations adonnées au vice et à l'oisiveté sont en contact avec de grandes ou de moyennes propriétés, le régime actuel n'est que le règne du braconnage et de la maraude. Les parents dressent de bonne heure leurs enfants à ces honteuses industries ; en sorte que, dès le plus jeune âge, ces classes rurales s'habituent à

violer le VIIe commandement du Décalogue. Les propriétaires résidants souffrent beaucoup de ce désordre. Ne pouvant compter sur les produits qui sont l'objet de ces rapines, et qui sous le climat de la France sont l'un des charmes de la vie de campagne, ils trouvent dans ce désappointement une nouvelle cause d'absentéisme (34, XXI).

Ce mal, plus grave qu'on ne pourrait le penser au premier aperçu, contribue singulièrement à maintenir l'infériorité qui se révèle aux observateurs, lorsqu'ils comparent nos campagnes à celles de l'Angleterre et des États-Unis. Il résulte surtout de la prétention chimérique qui nous porte à placer dans des communes sans vie et sans initiative le centre d'impulsion de la police rurale. Le vice du système est nettement indiqué par la loi qui prétend constituer des tribunaux de police dans cette immense majorité de communes, où l'on ne saurait trouver ni un agent de police ni un magistrat[1]. Le remède qu'il convient d'apporter à cet état de choses

[1] M. Antoine Blanche, premier avocat général à la Cour de Cassation, constate en termes curieux, dans les deux phrases suivantes, l'inutilité du tribunal de police institué, par les articles 138 et 166 du code d'instruction criminelle, dans les 33,000 communes où il n'y a pas de juge de paix : « Les mesures de police, prises par la « loi ou par l'autorité municipale dans l'intérêt de la commune, « seraient lettres mortes sans l'intervention du tribunal de simple « police. — La faculté donnée aux maires, autres que celui du « chef-lieu de canton, d'organiser dans leur commune un tribunal « de simple police a-t-elle été mise quelquefois en pratique? On « l'ignore. En est-il usé aujourd'hui dans quelques communes de « la France? Il est permis d'en douter. » Voir l'*École des communes*, 1872 ; p. 206 et 203. (Note de 1873.)

nous est indiqué par l'exemple de l'Angleterre et des autres peuples civilisés qui font le mieux respecter la propriété agricole. Il consiste surtout à confier la direction de cette police aux propriétaires résidants, et à la concentrer dans des circonscriptions plus étendues que nos petites communes, sous la haute impulsion du département et de la province. Les particuliers, isolés ou associés, auraient le pouvoir de compléter à leurs frais ce service sur leurs domaines ou leurs autres établissements. A cet effet, ils demanderaient des agents à l'autorité supérieure, ou bien ils feraient agréer par elle ceux qu'ils auraient eux-mêmes formés.

§ XXXII. L'assistance des pauvres et des infirmes.

L'assistance des pauvres reprendra chez nous, il faut l'espérer, un caractère exclusivement privé. Cependant, si les efforts que fait la bureaucratie pour rendre ce service public et obligatoire étaient couronnés de succès, ces fonctions se rattacheraient à de grandes agglomérations d'intérêts, et non à nos petites communes rurales. L'Angleterre fournit également sous ce rapport des indications concluantes. L'assistance, qui depuis 1601 avait pour centre d'action chaque Paroisse, a dû être plus fortement centralisée dans des Unions composées, en moyenne d'une vingtaine de Paroisses (56, I).

L'assistance des malades, des infirmes et des vieillards, est une fonction essentielle à la famille. Ce service, si les parents n'y peuvent suffire, est exercé

par des corporations (46, XIII) formées tantôt de citoyens qui se réunissent spontanément pour gérer leurs propres fondations, tantôt de notables qui sont nommés selon diverses coutumes pour administrer les établissements créés par les générations antérieures. L'observation comparée des peuples européens prouve que la responsabilité individuelle, fécondée par l'esprit religieux et contrôlée par l'opinion, peut seule conserver ces établissements dans toute leur pureté; tandis que la corruption apparaît dès qu'on leur donne un caractère public, et lorsqu'on les place sous la direction des bureaucraties de l'État, des provinces et des communes.

§ XXXIII. Le service des aliénés.

Les services complexes qui pourvoient aux besoins et aux intérêts des aliénés peuvent être, à la rigueur, fondés et administrés par les grandes communes urbaines. Il y a cependant plus d'avantages et moins de chances d'abus à les réunir à ceux des districts ruraux, dans des institutions placées sous la direction de la province et le contrôle de l'État. Dans aucun cas il ne peut y avoir là une attribution pour les communes rurales. La France semble ici appliquer utilement ses habitudes de centralisation. Elle a été parfois bien inspirée en groupant plusieurs départements, et en donnant au service des aliénés le caractère provincial. Ce régime d'assistance ne saurait donc pas plus que les autres se lier à l'institution de nos communes rurales. Plus ce service

sera centralisé et contrôlé par l'État, plus il sera exempt des abus de toute sorte auxquels il a partout donné lieu.

§ XXXIV. Le service de l'état civil.

La célébration des mariages, ainsi que l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès, ont été partout au moyen âge, et restent encore souvent en Europe une dépendance du régime paroissial. Dès le début de la Révolution, la plupart des gouvernants s'accordèrent à enlever au clergé ces attributions, pour en faire l'objet d'un service exclusivement civil. C'est, à vrai dire, cette préoccupation dominante qui détermina mal à propos la transformation des paroisses rurales en communes. Cette conception peu judicieuse a singulièrement désorganisé la vie rurale. Elle a inventé un nouveau magistrat pour une solennité qui a toujours été attribuée au prêtre. Elle a éparpillé un service d'enregistrement qu'il fallait concentrer dans des groupes de communes. Ce changement, inspiré par la passion politique et l'esprit de nouveauté, se résume en un triple inconvénient : il complique le service ; il en augmente les frais ; il en diminue la dignité traditionnelle.

Les Anglais ont donc été mieux avisés, lorsqu'ils ont voulu récemment faire un nouveau pas vers la séparation de l'Église et de l'État, en rendant à l'autorité civile une de ses attributions naturelles. Ils ont centralisé l'état civil dans les Unions de paroisses

(56, VII), entre les mains d'un fonctionnaire offrant les garanties sérieuses que ce service réclame. Ce fonctionnaire surveille de près plusieurs agents répartis dans la circonscription selon des convenances qui ne s'identifient pas toujours avec l'organisation paroissiale. On voit donc que sur ce point encore les vrais besoins des populations ne se lient aucunement à la conservation des communes rurales, et qu'ils réclament au contraire une réforme.

§ XXXV. Précis sur la réforme des communes rurales.

La plupart des réformes que je viens d'indiquer pour nos petites communes rurales remédieront à l'éparpillement ruineux et impuissant qu'ont produit nos légistes en assimilant, par leurs déplorables codes, la paroisse rurale à la cité. L'amélioration consistera en général à concentrer les services au chef-lieu de circonscriptions plus étendues, et à leur imprimer une haute direction, au moyen de fonctionnaires plus habiles et mieux rétribués. Aux changements de ce genre qui ont été précédemment recommandés, je dois ajouter ceux qui ont pour objet la confection des listes d'électeurs et de contribuables, la détermination du revenu imposable des propriétés privées, le recouvrement des taxes et le payement des dépenses, la direction des réunions électorales, et les autres branches d'activité qui se présentent aux premiers degrés de l'administration publique.

Cependant les perfectionnements principaux doivent

tendre aux résultats opposés. Comme toutes les réformes décisives, ils sont indiqués à la fois par nos vieilles traditions et par la pratique actuelle des peuples modèles. Ils rendront à la vie privée, par trois moyens principaux, ce qui lui a été indûment enlevé. Comme je l'ai indiqué pour la propriété communale, l'enseignement primaire et les diverses sortes d'assistance, les chefs de famille reprendront l'attribution que leur confère la nature des choses. Les propriétaires résidants, tout en conservant la haute direction des foyers domestiques et des ateliers de travail, rempliront à titre gratuit une foule de devoirs qui sont aujourd'hui confiés à des fonctionnaires rétribués, et trop souvent à des coteries incapables ou jalouses[1].

[1] Il est dans la nature des choses que les abus de l'autorité publique se fassent surtout sentir à ces niveaux inférieurs, où l'incapacité des agents se complique des jalousies habituelles aux petites localités. Aussi un propriétaire rural désirera-t-il généralement que le tracé du chemin qui l'intéresse soit fixé par le préfet plutôt que par le maire, qui peut être son ennemi personnel, ou par le conseil municipal, chez lequel peut dominer l'influence d'une coterie hostile. Les efforts individuels, concourant au surplus avec les tendances permanentes des bureaux de Paris et des chefs-lieux de département, se sont donc souvent employés à amoindrir l'autorité des communes rurales.

Nos petites oligarchies municipales poussent parfois jusqu'au ridicule l'esprit d'intolérance et de rivalité. Je connais une commune rurale où un grand propriétaire, considéré comme le bienfaiteur de la contrée, n'a jamais pu, à sa grande mortification, se faire admettre dans le conseil communal, composé de petits propriétaires, d'artisans et de cabaretiers. A l'éloge de la personne exclue, et au reproche amical qu'on en déduisait, le membre dirigeant ce conseil répondit un jour naïvement : « Oh ! Monsieur, « vous avez bien raison ; M. le Duc est la perle des hommes et le

Quand notre race sera enfin soustraite aux faux dogmes de la Révolution et à la domination des légistes; quand le progrès des mœurs permettra de donner aux familles la propriété des biens indivis, nos campagnes retrouveront, dans la gestion de leurs intérêts généraux, la simplicité, l'économie et l'indépendance qui y régnaient autrefois. En ce qui touche spécialement les régions les mieux constituées, celles dont les foyers sont épars et placés au centre de domaines agglomérés, la communauté forcée n'existera plus dans chaque paroisse que pour le culte et les chemins publics.

§ XXXVI. La réforme des communes mixtes.

Entre la paroisse rurale des peuples modèles où le service communal se simplifie de plus en plus, et la cité où il se complique sans cesse, il existe des groupes de population qui participent à la fois de ces deux types extrêmes. Ces agglomérations prennent, selon leur nature, une foule de noms qui, dans notre langue, correspondent aux hameaux, aux villages, aux bourgs et aux villes. Elles ne sauraient pour la plupart supporter les dépenses qu'entraînent tous les intérêts collectifs auxquels les cités pourvoient en s'organisant en communes. Elles ne pourraient non plus sans dommage se placer en dehors du régime administratif appliqué aux dis-

« patron du pays; nous le chérissons tous; mais nous ne voulons « pas de « bourgeois » parmi nous! »

tricts ruraux contigus. Les Anglais ont parfaitement résolu le problème que ces agglomérations soulèvent (58, XI). Par des lois générales, sans cesse modifiées selon les besoins nouveaux, ils autorisent les groupes de foyers urbains à se constituer en corporations spéciales pour obtenir certains avantages nettement définis. Une loi écrite, distincte des coutumes qui régissent les cités et les campagnes, détermine les formalités que les particuliers doivent observer pour créer ces unités mixtes, pour spécifier les avantages qu'elles prétendent obtenir, et par suite les charges et les contraintes auxquelles elles soumettent les associés, en abrogeant plus ou moins pour eux les libertés de la vie rurale. C'est ainsi qu'en Angleterre ces corps mixtes du gouvernement local pourvoient en commun à des services de voirie, de police, de salubrité, ou entreprennent des travaux relatifs à l'approvisionnement d'eau et à l'éclairage. En dehors de ces intérêts nettement définis par la charte d'institution, les particuliers ne peuvent être ni contraints ni taxés : ils conservent toute l'indépendance que donne une bonne organisation des campagnes.

On ne saurait concevoir un régime plus simple, plus souple, plus apte à épargner aux populations non homogènes la contrainte que leur imposerait l'institution d'un système unique. Parmi les nombreuses formes de gouvernement local adoptées en Europe, je n'ai rencontré aucune pratique qui m'ait paru mieux justifiée par la satisfaction et le bien-

être des administrés. La raison et l'expérience conseillent donc d'adapter la loi anglaise à nos agglomérations rurales et urbaines. On les exercera ainsi à faire elles-mêmes un judicieux triage de leurs intérêts individuels ou communs ; on les soustraira aux entraves inutiles ou nuisibles qui s'appesantissent avec les éditions successives de notre code municipal.

Je ne crois pas devoir devancer, à ce sujet, les recherches des pouvoirs publics qui auraient qualité pour appliquer à notre pays ces règles de gouvernement. Les projets de ce genre sont peu en harmonie avec l'esprit de cet ouvrage. Il m'a paru plus conforme à la méthode de me borner à recommander les bons exemples. C'est par ce motif que j'ai décrit, avec de minutieux détails (58, XI à XIV), les institutions qui depuis 1848 se propagent avec tant de succès en Angleterre. Ces institutions s'adapteront sans effort aux besoins des autres régions; car elles concilient deux principes chers à tous les peuples : l'intérêt public et la liberté individuelle.

§ XXXVII. Résumé sur la réforme des trois sortes de communes.

En résumé, la réforme de la vie communale, fondement de celles que réclament les assises supérieures de la vie publique, a elle-même pour base les vertus de la vie privée. Celles-ci se réduisent à la pratique du Décalogue, qui ne peut être conservée dans la

jeunesse, imbue du vice originel, que par la sollicitude et l'autorité des chefs de famille. Il faut donc remédier d'abord aux désordres indiqués dans les six premiers Livres de cet ouvrage. Il faut surtout restaurer l'autorité paternelle, que les lois de la Terreur ont systématiquement détruite. Tant que le père et la mère n'auront pas le pouvoir de perpétuer au foyer domestique les croyances et les coutumes des ancêtres, il sera impossible que la paix règne dans la commune, la province et l'État.

En présence des faux dogmes qui égarent nos esprits, un pouvoir régulier, ennemi de la contrainte, ne saurait restaurer les pratiques du Décalogue par les procédés violents que la Terreur a employés pour les proscrire. Nos gouvernants doivent donc mener de front l'amélioration des idées et des mœurs avec l'abrogation des lois révolutionnaires. Il ne faut pas cependant que cette sage réserve laisse trop longtemps le champ libre à la décadence qui nous envahit. Or, sur un territoire étendu et varié comme celui de la France, les populations n'offrent pas toutes à la réforme les mêmes éléments de succès : elles inclinent au mal dans les cités riches et les plaines fertiles; elles pratiquent encore le bien, même après un siècle de révolutions, dans nos campagnes pauvres à foyers épars, comme dans les steppes et les forêts de nos montagnes. Il est donc à la fois juste et opportun, en ce qui touche les institutions liées intimement à la vie privée, de revenir à une précieuse coutume de tous les peuples

civilisés. Cette coutume autoriserait dans chaque territoire les habitants à décider librement s'il leur convient d'adopter ou de repousser cette classe spéciale de réformes.

Pour favoriser ce retour à la vérité qui est l'essence même du gouvernement local, il faut y distinguer nettement trois groupes d'intérêts : les cités, les communes mixtes et les paroisses rurales. Le gouvernement des cités offre les mêmes traits généraux, chez toutes les races, sur tous les sols, sous tous les climats. Nos législateurs, malgré l'esprit de nouveauté et les faux dogmes qui les égarent depuis 1789, n'ont guère pu les exclure de nos codes municipaux : on y trouve donc la plupart des éléments du régime normal. A vrai dire, la réforme de la cité consiste surtout à laisser les citoyens libres d'améliorer par la Coutume beaucoup de pratiques que la loi écrite leur impose aujourd'hui, ou que fait naître journellement le goût du bien-être matériel. Au contraire, il faut prendre le contre-pied des codes municipaux pour les paroisses rurales à foyers épars. Il faut les autoriser à reprendre les traditions de simplicité et d'indépendance qui, dans le monde entier, distinguent les campagnes où les familles ne s'agglomèrent pas, où se trouvent les meilleures patries de la vertu. Quant aux communes mixtes, il faut, selon l'exemple de l'Angleterre, leur laisser le choix du régime qui leur convient : c'est aux familles à décider si elles doivent revenir à la liberté des campagnes, ou rester soumises à la contrainte des cités.

CHAPITRE 66

LA VIE PROVINCIALE, CRÉÉE PAR L'ALLIANCE SPONTANÉE DES COMMUNES, RESTE INDISPENSABLE AUX GRANDES NATIONS

§ I. La commune et ses alliances.

Les cités établies sur le rivage de la mer ont souvent trouvé dans le commerce maritime et l'alliance de leurs colonies les moyens de pourvoir aux besoins de leurs habitants, et de les défendre contre les entreprises des peuples qui occupaient le territoire contigu. Parfois même elles ont conquis sur ces derniers soit une simple banlieue, soit une province rurale. Créées dans ces conditions, les cités ont constitué beaucoup d'États indépendants : dans l'antiquité elles abondèrent sur les rivages de la Méditerranée, et formèrent les petites nations que les poètes et les historiens ont célébrées. Asservies par les Romains, elles se reconstituèrent çà et là après la chute de l'empire, jusque sur les rivages de l'Atlantique ; de nos jours elles sont encore représentées sur la mer du Nord par les villes hanséatiques. A toutes les époques et surtout au moyen âge, de petites cités éloignées de la mer ont pu également naître et rester indépendantes au milieu de nations qui respectaient le droit des gens. C'est ainsi que la petite cité de Saint-Marin garde depuis dix siècles son autonomie au milieu des États de l'Église.

Cependant, même dans le passé, la constitution d'une commune indépendante a toujours été un cas exceptionnel ; et l'on en trouve peu d'exemples aujourd'hui chez les Européens. En étudiant les colonies qui se fondent maintenant dans les diverses parties du monde, on constate que le besoin d'alliances pacifiques se fait vivement sentir, non seulement parmi les familles qui créent une paroisse rurale sur un défrichement, mais encore parmi les communes rurales ou urbaines qui forment les premiers rudiments d'une province.

La commune rurale qui, dans le cours de sa fondation ou dans son état d'isolement, a dû se suffire à elle-même, a deux motifs principaux pour s'unir intimement aux communes qui viennent plus tard se grouper autour d'elle : elle veut conjurer les conflits violents qui s'élèveraient, au sujet des personnes et des propriétés, entre deux communes indépendantes; elle veut, au moyen de tribunaux réguliers dont les éléments lui font défaut, améliorer le jugement des délits et des contestations qui se produisent dans son sein. De là l'établissement du canton, c'est-à-dire d'un centre de force publique, de police et de petite justice, dont les frais sont supportés par toutes les communes de cette première juridiction. Au canton se concentrent, en outre, certains services privés ou publics d'intérêt commun : tels sont ceux qui ont pour objet les routes aboutissant aux paroisses; les marchés et les magasins nécessaires au commerce des produits locaux ou étrangers; enfin

divers établissements relatifs à l'enseignement ou à l'exercice des arts libéraux. L'importance de ces établissements est d'autant plus grande dans le canton, qu'elle est moindre dans les communes. Le canton est une petite ville parmi les paroisses à foyers épars de l'Europe. Il se distingue à peine des Townships dans les districts ruraux de la Nouvelle-Angleterre. Parfois même il manque complètement, et alors il se confond avec une circonscription plus étendue, telle que le Kreis prussien.

Les cantons, une fois constitués, éprouvent à leur tour les besoins qui ont porté les communes à se réunir. Il en est de même pour les groupes de cantons ; et c'est ainsi que se forment les circonscriptions territoriales qui correspondent en France à l'arrondissement et au département. On profite de ces agglomérations successives pour développer les établissements communs du commerce et des arts libéraux; mais on veut surtout obtenir une force publique plus solide, une police plus vigilante, une justice plus éclairée.

§ II. La petite nation.

Ces réunions de communes ne s'étendent pas d'elles-mêmes au delà de certaines limites. Celles-ci sont acquises quand l'agglomération peut défendre son indépendance devant les agglomérations voisines. Ce but est atteint dans deux cas principaux : lorsque la confédération, adonnée au commerce maritime, s'est étendue jusqu'au rivage de la

mer voisine; ou bien lorsque, dirigeant surtout son activité vers les industries pastorales, agricoles, minérales ou forestières, elle s'appuie, au centre d'un continent, sur un groupe de montagnes; lorsque, par exemple, elle forme une Normandie ou une Auvergne.

Une société qui grandit ainsi peu à peu, sous l'inspiration de la loi morale, par la libre tendance des communes, constitue l'unité nationale par excellence, celle qu'on peut appeler « la petite nation », celle dont j'ai montré ci-dessus la supériorité (51, VIII). Le caractère distinctif de cette organisation des sociétés contiguës est de les tenir sous l'aiguillon d'une salutaire concurrence, et de maintenir, dans chacun de leurs éléments, un juste état d'équilibre entre tous les intérêts matériels, intellectuels et moraux. Agglomérées en grandes nations, les races humaines ont parfois conquis plus vite le bien-être et la prospérité; mais les petites nations ont une qualité plus recommandable. Elles sont, en effet, plus aptes à éviter les deux écueils qui surgissent de toute prospérité ; ceux qui nous sont journellement signalés comme des biens absolus; ceux que les lettrés voués au culte de l'utile appellent « le progrès de la richesse » ; ceux surtout que certains lettrés spiritualistes nomment « le développement de l'esprit humain ».

Dans la Grèce ancienne, la concurrence d'une foule de nations urbaines et commerçantes a produit des résultats incomparables dans les arts consa-

crés au culte simultané de la matière et de l'intelligence. Au moyen âge, chez les petites nations rurales et manufacturières de l'Occident, une autre sorte de supériorité, que les siècles postérieurs n'ont pas davantage égalée, a été amenée par la culture des aptitudes morales. Cependant ces bienfaits dérivant de la concurrence des petites nations ne sont assurés aux peuples que par la pratique de la loi morale. Quand les prescriptions du Décalogue tombent en oubli; quand, malgré le VIIe commandement, base du droit des gens, chaque nation convoite la richesse et le territoire de ses voisines, elle demande à la violence ce que le travail honnête et les sages alliances lui avaient donné jusque-là. La guerre devient permanente, au milieu des contacts multipliés d'une foule de nations contiguës. C'est ce qui est arrivé aux deux époques et dans les deux régions précédemment indiquées. Pour échapper au fléau qui les désolait, les petites nations, revenant au point de vue où s'étaient placés autrefois leurs communes, leurs cantons et leurs départements, sentirent le besoin d'une plus grande agglomération.

§ III. La grande nation et les provinces.

Les petites nations, sollicitées par ce besoin de paix, se sont habituellement groupées autour du souverain qui se montrait le plus juste et le plus fort. Depuis les premiers âges, ces unions volontaires s'accomplissent dans des conditions très diverses,

comprises toutefois entre deux termes extrêmes. Dans le premier cas, les petites nations aliènent seulement les droits qui se rapportent au commandement de la force armée ; elles ne donnent au souverain de la communauté que les pouvoirs nécessaires pour la maintenir en paix à l'intérieur, ou pour la défendre contre des agressions venant du dehors. Ce genre d'union est une confédération de petites souverainetés : elle a ses meilleurs modèles chez plusieurs tribus du Grand-steppe (64, X) et dans les provinces basques de l'Espagne. Dans le second cas, les petites nations renoncent aux droits de souveraineté qui ne leur sont point indispensables, et qui, étant exercés séparément, priveraient la communauté des avantages que donne l'uniformité de certaines institutions. Parmi celles-ci figurent presque toujours au premier rang les usages et les lois écrites ayant pour objet le commerce, les douanes, les postes, les monnaies, les poids et mesures. Mais toutes ces annexions ont été faites sous la réserve que le souverain respecterait les droits traditionnels des particuliers, des communes et des autres circonscriptions locales qui ne blessaient pas les intérêts généraux des provinces unies[1]. Les petites nations qui abdiquent ainsi leur souveraineté ne forment plus une

[1] J'ai cité un exemple remarquable de ces réserves en donnant un extrait de l'acte d'union de l'Écosse avec l'Angleterre en 1707. L'Angleterre a respecté les droits privés des Écossais, même après les rébellions de 1715 et de 1745. Aujourd'hui encore les Écossais conservent le droit d'aînesse, tandis que la liberté testamentaire est, depuis Henri VIII, le droit privé des Anglais.

confédération : elles fortifient une autre unité nationale; elles deviennent les provinces d'une grande nation.

§ IV. Les provinces de l'ancienne France.

La France est en Occident la grande nation qui s'est constituée par les moyens les plus légitimes, c'est-à-dire avec le moindre emploi de la force. Après les déchirements innombrables produits sur le territoire et dans les rapports sociaux par la violence des invasions germaines, on vit les éléments de la nation se réunir de nouveau par l'effort progressif et spontané des populations. Les familles perfectionnèrent leurs vieilles traditions, et achevèrent de s'organiser en communes libres ou féodales. Les deux sortes de communes se rapprochèrent peu à peu d'un même type par le rachat des redevances seigneuriales. Elles se groupèrent ensuite, comme je l'ai indiqué ci-dessus, en circonscriptions judiciaires et administratives, qui, après s'être superposées en deux ou trois assises, constituèrent enfin 32 petites nations appuyées au rivage des trois mers ou aux montagnes du centre et des frontières. Ces nations se sont rattachées ensuite à la monarchie française, en renonçant à leur souveraineté pour former l'unité nationale; en se réduisant, en un mot, à l'état de provinces; mais en réservant, selon la Coutume ou des conventions expresses, leurs droits publics et privés[1].

[1] Après l'extinction de la maison d'Anjou, les états de Provence,

Cette destruction des petites autonomies locales a tout d'abord diminué la fréquence des guerres intestines et amené sous ce rapport un bien permanent. Elle a fait naître une prospérité sans exemple quand le monarque et son ministre ont été soumis à la loi morale. Cependant la concentration de la souveraineté n'a point été, tant s'en faut, un bien absolu : elle a amoindri les saines influences émanant du gouvernement local et développé dans les cours les vices qui croissent selon la même proportion que la richesse

ratifiant le testament du comte du Maine, délibérèrent de se donner « d'un cœur franc » à Charles VIII. Le roi, dans l'ordonnance de réunion, rappelle les motifs de leur décision et confirme solennellement les privilèges et les libertés de la province : « Les gens...
« des trois États... de Provence... ayant fait dire... à nos délé-
« guez... que pour le bien et seureté dudit Pays... notre plaisir
« fût de tenir, sous nostre main et la couronne de France, nosdits
« Pays... sans jamais les aliéner ni démembrer... mais les ad-
« joindre... et annexer à nous et à ladite couronne... en gardant
« et observant leurs privilèges, libertés, conventions, chapitres de
« paix, coustumes, loix, et autres franchises et usages de vivre,
« laquelle chose leur a été accordée par nosdits commissaires... »
(*Histoire de Charles VIII,* par Guillaume de Jaligny et autres. Paris, imp. Royale, 1694, p. 537.) Les mêmes déclarations accompagnèrent l'annexion des autres provinces à la couronne. On peut consulter notamment, dans le même recueil (p. 457), les traités conclus relativement à la succession de Bretagne, entre le roi, le duc François et les seigneurs de ce duché. En comparant ces traités avec celui qui a été conclu en 1860 entre Napoléon III et Victor-Emmanuel touchant l'annexion de la Savoie et du comté de Nice à la France, on aperçoit clairement l'erreur de ceux qui, depuis 1789, nous redisent sans cesse que la liberté politique a son origine dans le temps présent. Dans ce traité, le souverain de la France subordonne encore l'annexion au consentement des populations; mais celles-ci ne songent plus à faire la moindre réserve pour leurs droits publics et privés. Voir *l'Organisation du travail,* Document H. (Note de 1873.)

et la puissance. Enfin le régime d'une grande monarchie a provoqué une décadence générale, quand le souverain et son ministre ont méconnu les prescriptions du Décalogue et usurpé le pouvoir absolu, au mépris des droits que s'étaient réservés les familles, les communes et les provinces.

§ V. Les provinces détruites par la révolution de 1789.

A l'époque de la Renaissance, qui fit surtout revivre les vices de l'antiquité, les grandes monarchies ouvrirent une ère de corruption, en oubliant les principes et violant les institutions qui avaient fait leur force depuis le moyen âge. En France, les derniers Valois, suivant les mauvais exemples de l'Italie, de l'Angleterre et de l'Espagne, acclimatèrent la transgression des lois divines et humaines. Après l'admirable réforme de Henri IV et de Louis XIII, Louis XIV reprit les traditions funestes de la race qui s'était éteinte dans la corruption. Il faussa, sans les abroger formellement, les institutions provinciales. Il recommença l'œuvre de destruction que la révolution de 1789 devait achever.

Exagérant les erreurs de la monarchie en décadence, les novateurs de cette époque se donnèrent la mission de ruiner la vie provinciale. Ils assumèrent sur eux la responsabilité d'un acte de barbarie sans exemple. Dans leur rage aveugle contre la tradition nationale, ils ne se bornèrent pas à détruire les hommes et les choses qui constituaient les provinces : ils voulurent anéantir jusqu'à leurs noms et

à leurs dernières traces d'existence matérielle. Les étrangers, qui voyaient dans les institutions provinciales les fondements de la vie morale, qualifièrent avec des sentiments de mépris ces attentats contre les libertés d'une race d'hommes[1]. L'histoire ne sera pas moins sévère : déjà ses meilleurs interprètes s'accordent à classer les hommes de cette époque parmi les fléaux du genre humain.

§ VI. Vue préalable sur la réforme provinciale.

Les provinces ont été un élément essentiel des anciennes prospérités de la France. Elles sont plus que jamais placées parmi les fondements de la constitution sociale, chez les peuples qui prospèrent encore aujourd'hui. Enfin elles ont été détruites, sans aucune raison légitime, par des hommes passionnés et ignorants : jamais, en effet, on n'avait articulé un grief contre les circonscriptions provinciales, au milieu des récriminations contre l'ancien régime et des

[1] « Ces prétendus citoyens traitent la France exactement comme « un pays conquis...; ils ont imité la politique des vainqueurs les « plus farouches... Ils ont rendu la France libre, à la manière dont « les Romains... rendirent libres la Grèce, la Macédoine et tant « d'autres pays; ils ont détruit tous les liens de son union, sous « prétexte de pourvoir à l'indépendance de chacune de ses villes... « On s'est vanté d'avoir adopté une disposition géométrique au « moyen de laquelle toutes les idées locales seraient éteintes... Ce « qui arrivera vraisemblablement, c'est qu'au lieu d'être tous « *Français,* les habitants de ce pays ne tarderont pas à n'avoir « plus de patrie. » Edmund Burke, *Réflexions sur la Révolution de France,* Londres, 1790.—Cette prédiction s'est réalisée en septembre 1870 et en mars 1871 par deux faits inouïs : par deux révoltes intérieures en présence de l'ennemi du dehors. (Note de 1873.)

entraînements vers la nouveauté qui précédèrent les violences de la Révolution [1]. Toutes les règles tirées de l'expérience et de la raison se réunissent donc pour enseigner que la réforme de la France doit être intimement liée à la restauration de la vie provinciale.

Cependant cette restauration doit être opérée avec des ménagements infinis et même avec une extrême lenteur. Les mœurs et les institutions qui nous poussent aux abîmes où nous tombons périodiquement se divisent en deux catégories qu'il faut soigneusement distinguer, pour apprécier l'opportunité de la réforme. Les unes sont une flagrante violation des dix commandements de Dieu. On ne peut soulever aucun doute, ni sur le mal qui en émane, ni sur le bien que la réforme produirait. Tel est, par exemple, le caractère de ces abominables lois que les hommes de la Terreur édictèrent pour détruire le respct dû à Dieu (64, III), au père [2] et à la femme [3]. Chaque jour d'existence de ces lois amène

[1] Mirabeau tenta vainement de défendre l'ancienne organisation contre le vandalisme révolutionnaire. Beaucoup de députés essayèrent de réagir contre le courant qui entraînait les esprits; et l'on peut juger aux réponses qu'on leur fit combien leurs plaintes étaient fondées. Ainsi, à la réclamation du Dauphiné, le député Gossin, se référant à de prétendus principes inspirés par la passion et l'ignorance, répondit : « Le comité... verrait, au contraire, « beaucoup de dangers à accueillir la prétention du Dauphiné. « Bientôt la Bourgogne, la Bretagne, la Franche-Comté, l'Artois « demanderaient, avec autant de raison, à être conservés dans « leurs anciennes limites. » Voir au *Moniteur* la séance du 12 janvier 1790. (Note de 1873.) = [2] *L'Organisation du travail,* Document E. = [3] *Ibidem,* Document F. (Note de 1873.)

des désertions au temple, des révoltes au foyer et des scandales à l'atelier (26, XV). Après la réforme, au contraire, chaque jour apporterait son contingent à l'amélioration de la société. En ce qui touche cette classe d'institutions, la loi suprême nous offre le critérium le plus sûr que possède le genre humain : elle est un guide infaillible pour la distinction du bien et du mal ; la réforme est donc à la fois urgente et facile.

Il en est autrement pour d'autres institutions et surtout pour la province. Les hommes de la Terreur n'ont pu supprimer les anciennes circonscriptions provinciales qu'en les remplaçant par celles des départements. Cette nouveauté a produit de grands maux : elle a détruit, sans compensation, une partie des forces vives de la nation ; elle a déplacé ou affaibli la plupart des autres. A la longue, cependant, il s'est introduit entre ces dernières un nouvel état d'équilibre. Les restes de l'ancienne organisation sociale et une foule d'intérêts nouveaux se sont adaptés aux circonscriptions départementales. Une vie locale, souvent factice et toujours imparfaite, s'est reconstituée sur ces bases. On ne pourrait la modifier brusquement, pour revenir au passé, qu'en faisant de nouvelles ruines ; et si l'on veut concilier le respect des droits acquis avec la conquête d'un meilleur avenir, il faut consacrer à cette œuvre beaucoup de temps et d'efforts.

La vie provinciale ne saurait donc, comme les éléments fondamentaux de la vie domestique, être

l'objet d'une réforme immédiate. Elle se rétablira, comme elle s'est une première fois développée au moyen âge, par la juxtaposition méthodique des éléments que lui offre la société contemporaine. Il faut donc, avant tout, organiser en vue d'un ordre nouveau, et grouper dans un harmonieux ensemble ceux de ces éléments que le passé nous a légués comme ceux que le présent nous impose.

§ VII. Les restes actuels de la vie provinciale.

Il ne faut pas croire, en effet, que les éléments de la vie provinciale fassent complètement défaut, et doivent être créés à nouveau, de toutes pièces. Les fanatiques ennemis de la vieille France ont pu, par leurs décrets, morceler la province, en rapetisser le pouvoir ou en dénaturer les éléments; mais il leur a été impossible de faire entrer les matériaux de cette démolition dans le cadre étroit des départements. Ils ont été contraints de rétablir, en dehors des circonscriptions départementales, les anciens services provinciaux, ou plutôt les équivalents de ces services, quand ils n'ont pu les concentrer à Paris.

Cette indirecte reconstitution des provinces a été accomplie arbitrairement et sans vue d'ensemble par les gouvernements qui ont suivi le régime de la Terreur. Elle forme une œuvre incohérente, où l'on reconnaît toutefois les restes très visibles de l'ancienne organisation provinciale. C'est avec ce caractère que se présentent les cours d'appels, les académies, les divisions et les commandements militaires, les lé-

gions de gendarmerie, les préfectures maritimes, les grandes directions financières, les arrondissements forestiers et minéralogiques, et les concours régionaux d'agriculture. Les circonscriptions spéciales à chacun de ces services jouent le rôle de vraies provinces pour l'administration de la justice, de l'instruction publique, de l'armée, de la sûreté publique, de la flotte, des finances, des forêts, des mines et des encouragements donnés à l'agriculture. La difficulté que soulève la restauration de la province n'est donc pas de rechercher si beaucoup d'intérêts collectifs s'étendent au delà des limites du département. Il s'agit surtout de faire un choix entre deux systèmes et de répondre à ces deux questions. Les services provinciaux doivent-ils rester éparpillés, sous les directions souvent contradictoires des bureaucraties parisiennes? Doivent-ils, au contraire, être, selon la Coutume des peuples modèles, réunis en groupes naturels, sous la haute surveillance d'un gouverneur, d'un délégué du souverain, conseillé par des notables imbus des traditions de la race et associés aux intérêts de la localité?

§ VIII. Les deux éléments de la province, les cités et les campagnes.

L'organisation des autorités de la province doit marcher de front avec celle de son territoire : c'est même la plus difficile tâche de la réforme. Les hommes de la Terreur, en effet, ne se sont pas seulement attaqués aux choses : ils ont appliqué à la

situation des personnes leur esprit de démolition. Le foyer et l'atelier ont été les principaux objets de ces attentats : les sentiments traditionnels de respect et d'affection y ont été discrédités; l'unité de pensée et d'action qui en faisait la force a été brisée. Ces deux groupes primordiaux de la vie privée ne contiennent guère aujourd'hui que des individus sollicités par des intérêts divergents. Privée des institutions qui la firent autrefois si puissante, la race devient, en quelque sorte, une poussière sociale qui reste inerte quand elle ne se soulève pas en tourbillons destructeurs. J'ai indiqué dans les six premiers Livres comment les familles doivent être réorganisées; ici j'ai surtout à exposer comment elles doivent être groupées sur le territoire pour faire prévaloir, aux divers degrés de la hiérarchie provinciale, les vrais intérêts des localités. Or, à ce sujet, il se présente une distinction nécessaire.

Il existe des groupes naturels de familles qui tranchent avec les autres par les envahissements du mal, par la spécialité des intérêts, par la contiguïté des foyers et des ateliers : ce sont les grandes cités commerçantes. Elles offrent dans leur activité certaines nuances importantes que j'indiquerai plus loin; mais, quelles que soient ces nuances, chaque cité apparaît en général comme une unité distincte dans la vie provinciale.

Il en est autrement des campagnes, qui occupent, à vrai dire, tout le territoire de la province. Les familles ne peuvent s'y concerter qu'en se groupant

par districts, qui, pour répondre à leur destination, ne sauraient être très étendus. Il résulte de là que, chez les grandes nations puissantes et prospères, les unités rurales comparées aux cités sont supérieures en patriotisme et en vertu (34, I), mais inférieures en population et en richesse. Le problème de la réforme provinciale est donc surtout dans l'organisation des campagnes. Malheureusement les peuples modèles ne nous offrent pas à ce sujet des solutions uniformes. Les divergences sont parfois fort prononcées entre les provinces d'une même nation. En cette matière, la méthode d'observation nous conduit donc moins à une pratique nettement définie qu'à certains principes variant selon la nature des lieux, l'état des cultures et la répartition des foyers.

§ IX. Le gouvernement local dans les trois circonscriptions rurales.

Les provinces varient beaucoup en étendue, d'une nation à l'autre, et même chez chaque nation. Elles se sont, en effet, constituées dans des conditions fort diverses à l'état de petite nation; et, lors de leur annexion à une souveraineté plus puissante, elles ont été parfois agrandies ou diminuées. Dans la plupart des provinces il existe trois sortes de subdivisions administratives qui, au contraire, varient peu en étendue, même chez les diverses nations. Comme les communes qu'elles groupent en trois étages, chacune de ces circonscriptions a pour objet d'établir des liens intimes et réguliers entre les foyers et un

chef-lieu, où se trouve le centre de certains services d'utilité publique : il est donc naturel que l'étendue de chaque circonscription, c'est-à-dire l'éloignement même du chef-lieu, augmente selon l'intervalle compris entre les déplacements successifs des administrés. Ainsi, en se reportant à la description du gouvernement local de l'Angleterre, on s'explique qu'au-dessus de la Paroisse, où les familles entières se réunissent une fois chaque semaine, on voit croître en étendue les trois circonscriptions supérieures, savoir : les Unions de paroisses, où les notables s'assemblent pour le service des pauvres; les circonscriptions des cours de Comté, où les plaideurs et les avocats ont seuls à se rendre lors du passage du juge, enfin le Comté, où les sessions trimestrielles ne réclament à la rigueur que la présence de trois Magistrates (57, IV).

Partout on a augmenté autant que possible l'étendue des grandes subdivisions rurales de la province. On a voulu constituer des unités puissantes, qui, malgré la dispersion des foyers et les difficultés de réunion des notables, puissent faire contre-poids à l'action permanente et envahissante des cités. Il résulte de là que les grandes unités rurales établies récemment, sous un régime de communications rapides, sont généralement supérieures en surface à celles qui furent instituées aux époques où les hommes ne se transportaient qu'à cheval. Ainsi, le Comté anglais, qui conserve ses limites du VIIIe siècle, a 2,700 kil. carrés pour surface moyenne, tandis que

cette surface a été fixée à une époque récente à 10,000 kil. carrés pour la régence prussienne, et à 6,100 kil. carrés pour le département français.

Entre la grande unité rurale et la paroisse à foyers épars se trouvent habituellement deux circonscriptions administratives, dans lesquelles s'échelonnent les services qui ne peuvent être concentrés que dans les agglomérations urbaines. L'étendue de chaque circonscription est réglée, autant que possible, d'après la nature des services réunis au chef-lieu. En général, la plus grande est spécialement adaptée aux convenances de la moyenne justice; la moindre, c'est-à-dire celle dont le chef-lieu se rapproche le plus des paroisses, a pour objet principal la justice de paix. Telles sont, surtout en France, les destinations de l'arrondissement et du canton.

Appliquant à la France les faits généraux présentés jusqu'ici sur la vie agricole et la commune rurale, je vais maintenant indiquer comment les services du gouvernement local des campagnes se répartissent entre le canton, l'arrondissement et le département. Dans cet exposé, j'insisterai moins sur l'état actuel des choses que sur les réformes qui semblent propres à restaurer la vie provinciale. A moins de mention contraire, je considère spécialement les campagnes à foyers épars, qui forment encore chez nous le type le plus commun, celui qu'il faut perfectionner selon l'exemple des Anglais et des Allemands, par la transformation en domaines isolés (34, XXIII) des villages à banlieue morcelée. Je suppose implicitement

que les chefs-lieux des diverses circonscriptions sont établis dans les agglomérations urbaines qu'il faut conserver (65, XXXVI).

§ X. Le canton rural.

Le canton a aujourd'hui pour spécialité trois services principaux : le jugement des procès civils où l'intérêt engagé est moindre que 200 fr., et d'une foule de contestations qui se rapportent aux usages locaux ; la conciliation des procès relatifs à des intérêts plus considérables ; le jugement des contraventions aux règlements de police. Il faudrait y joindre trois services ayant pour objet : les chemins qui sont d'intérêt commun pour plusieurs paroisses; les registres de l'état civil ; la police, sous la direction d'un chef départemental. Par décision de l'autorité provinciale, on créerait à côté des précédents un service d'assistance des pauvres, dans le cas où les particuliers ne pourraient suffire aux besoins. Enfin le canton pourrait avoir le contrôle des écoles, qui recevraient un subside du département ou de la province.

La plus désirable réforme du gouvernement local est celle qui, rapprochant des paroisses la petite justice, permettrait de réduire le nombre des cantons, et d'en augmenter l'étendue fixée aujourd'hui à une moyenne de 184 kil. carrés. En Prusse, dans les provinces où les anciennes justices paroissiales ont été conservées, le Kreis, qui est la plus petite circonscription du gouvernement local, est moyen-

nement porté à 770 kil. carrés[1]. La meilleure solution, pour le but à atteindre comme pour la manière de procéder, nous est offerte par le gouvernement local de l'Angleterre. La petite justice locale serait rendue par les « Magistrats de paix », opérant à titre gratuit, nommés par le souverain pour la durée de son règne, sur le rapport de la haute cour provinciale et la proposition du chancelier. Ces magistrats, seuls ou réunis, jugeraient les affaires où interviennent aujourd'hui les juges de paix, ainsi que les délits usuels contre les propriétés et les personnes. Les accusés et les parties en procès auraient le choix entre les deux juridictions. Les juges actuels seraient conservés aussi longtemps qu'ils ne seraient pas devenus inutiles. Ils seraient plus tard supprimés sur le rapport de la haute cour provinciale et la proposition du chancelier[2].

§ XI. L'arrondissement rural.

Les services administratifs de l'arrondissement sont aujourd'hui un rouage peu utile. Ils le seront moins

[1] L'Amt, équivalent de notre canton, existe dans la province prussienne de Westphalie, où il correspond moyennement à une surface de 60 kilom. carrés. Le gouvernement prussien, qui incline vers la suppression des anciennes justices locales et des influences traditionnelles de la vie rurale, propose, au milieu de vives résistances, l'interposition de l'Amt westphalien entre le Kreis et la commune (Gemeinde). = [2] La réforme de la justice se lie intimement à celle des finances. Il importe que les provinces aient intérêt à l'opérer. La propriété rurale, qui prend à sa charge les frais de justice locale, doit être dégrevée d'une somme égale à l'économie qui en résulte pour le trésor de l'État. On entrevoit ainsi com-

encore après le perfectionnement et l'agrandissement des cantons. Les conseils départementaux seraient probablement disposés à en proposer la suppression immédiate, si l'économie procurée ainsi au trésor de l'État avait pour conséquence une réduction équivalente dans l'impôt foncier du département.

Cette circonscription intermédiaire reste au contraire indispensable, pour le service de la moyenne justice civile, et pour la représentation des communes dans les conseils de la Province et de l'État. Les *New-County-Courts* de l'Angleterre (57, VIII) offrent un excellent modèle pour cette partie de la réforme provinciale. Les tribunaux d'arrondissements seraient supprimés. Leurs attributions seraient réparties entre les cours d'assises de département, les Magistrats de paix, et le juge départemental. Celui-ci jugerait seulement les actions pour dettes et dommages où les valeurs en litige n'atteignent pas 1,500 fr. Les deux parties plaidantes pourraient se concerter pour soumettre à ce juge les causes où la valeur en litige est plus importante; elles pourraient aussi réclamer le concours d'un jury. Le juge se transporterait successivement dans toutes les parties du département. Les arrondissements judiciaires pourraient donc être multipliés, sans augmentation de frais, au grand avantage des localités. Les arrondissements électoraux seraient moins nombreux. Ils sa-

ment l'amélioration du gouvernement local amènerait la plus indispensable des réformes financières, celle qui rendrait aux localités la disposition exclusive de l'impôt foncier.

tisferaient à deux conditions principales : assurer à chaque groupe de communes un représentant appartenant à la localité ; représenter la surface [1] du territoire, qui, non moins que le chiffre de la population, donne la vraie mesure des intérêts locaux.

§ XII. Le département rural.

La circonscription actuelle des départements a soulevé beaucoup de critiques de la part des personnes qui réclament une restauration de la vie provinciale. Je vois cependant une raison décisive pour en recommander la conservation. La division départementale était une nouveauté fâcheuse à l'époque où elle fut instituée ; mais, depuis 1790, elle est devenue une coutume. Les populations, si elles étaient consultées au sujet de la réforme, n'opteraient pas en faveur des prévôtés et des sénéchaussées de l'ancien régime. L'enquête pourrait signaler la convenance de quelques retouches locales : à ces exceptions près, elle démontrerait que les nouvelles provinces doivent être des groupes de départements [2].

[1] Les steppes de nos montagnes sont particulièrement propres à conserver le règne du bien parmi leurs races pastorales (64, X). Elles constituent souvent des arrondissements entiers. Il est donc opportun de leur assurer une représentation spéciale, malgré la rareté relative de la population. Ce principe est d'une application fréquente en Europe. Ainsi les petits cantons pastoraux de l'Oberland, représentés chacun par deux députés dans le *Conseil des États* de la Confédération, comme les grands cantons populeux, balancent utilement l'influence de ces derniers. = [2] Voir, à la fin du livre VII, dans la Pièce VI, l'esquisse d'une division provinciale de la France. En me reportant à ce travail, qui date

Le seul changement à introduire dans le territoire actuel des départements est d'en détacher, à l'état d'îlots indépendants, les cités commerçantes et leurs banlieues. Après cette séparation entre les deux sortes d'administrations, beaucoup de tendances aujourd'hui contradictoires pourraient être conciliées. La distinction des deux classes d'intérêts s'établirait plus nettement dans les conseils de la province par les représentations distinctes des départements ruraux et des cités. Enfin les campagnes auraient plus de liberté pour remplir la tâche qui leur est spécialement assignée dans l'œuvre de la réforme de notre société : la régénération morale de la race.

Les modèles de la réforme judiciaire et administrative du département doivent être pris surtout dans le comté anglais et dans la régence prussienne. La haute justice civile et criminelle est rendue au chef-lieu, avec le concours du jury, dans des assises semestrielles, par les juges de la haute cour provinciale qui se rendent, à cet effet, dans les divers départements. Parmi les objets principaux des ser-

de dix années, j'ai le regret de constater qu'une seule des treize provinces de cette division a été reconstituée en partie, sous le nom que je lui avais donné. Malheureusement cette œuvre a été accomplie au détriment de notre unité nationale. Ce regret devient plus cuisant quand je considère que cette province, séparée par la force, a reçu sur plusieurs points les réformes que je réclame en vain pour mon pays. Si nos révolutions sans fin empêchaient longtemps encore les améliorations les plus nécessaires, un nouveau malheur plus affligeant que tous les autres nous serait réservé : nous verrions peut-être nos anciens compatriotes se féliciter de jouir, sous une domination étrangère, des avantages qui nous seraient refusés. (Note de 1873.)

vices administratifs figurent au premier rang les finances, la police, la justice, les prisons, les routes, les travaux publics, et en général les affaires qui mettent le département en rapport avec les communes, les cantons, les arrondissements et la province.

§ XIII. Le gouvernement local dans les cités.

La cité a devant ses quartiers, ses paroisses et ses districts de banlieue une situation analogue à celle du département devant les subdivisions rurales que je viens d'indiquer. Cependant il existe entre les gouvernements de ces deux unités de la vie provinciale des différences très tranchées. Dans la cité, où s'agglomèrent les hommes et se multiplient les défaillances morales, on est toujours forcé de déléguer à un corps municipal ou même à un maire l'autorité qui, dans la paroisse rurale, reste entre les mains des chefs de famille. La municipalité exerce directement sur les hommes et les choses qui l'entourent une action énergique qui ne saurait émaner de l'autorité départementale. Le caractère de l'activité municipale varie énormément selon la spécialité commerciale de la cité, selon que celle-ci, par exemple, est un entrepôt maritime ou un groupe de manufactures. Cette spécialité s'impose comme une obligation au gouvernement des cités; mais elle n'apparaît pas aussi nettement dans le gouvernement des campagnes. Il est résulté de là que les inventions révolutionnaires, qui ont désorganisé chez nous la

vie rurale n'ont pas étendu aussi complètement sur la vie urbaine leur fatale influence : le retour aux saines traditions est donc plus facile dans les villes que dans les campagnes.

Les réformes que réclament nos cités sont cependant nombreuses; les plus urgentes doivent surtout dériver de deux principes. Il faut, en premier lieu, maintenir les anciennes autonomies communales dans les banlieues qui sont envahies par des agglomérations de foyers. Ainsi, la ville de Londres n'a point une atmosphère morale plus saine que celle de nos cités commerçantes; mais elle a conservé, grâce à ses nombreux gouvernements communaux, des garanties de paix sociale qu'on a détruites chez nous en créant les déplorables unités de Paris, de Lyon et de Marseille. Il faut, en second lieu, renoncer aux funestes nouveautés qui portent l'État à s'immiscer dans les travaux publics des cités par le don de ses subsides et l'intervention de ses agents. Cette immixtion n'est désirable, en effet, ni pour la perfection des ouvrages, ni pour le développement légitime des intérêts locaux : les cathédrales bâties par nos bourgeois du moyen âge valent celles qu'a créées de notre temps l'art officiel ; les travaux maritimes de Liverpool et de Glasgcow ne sont pas inférieurs à ceux du Havre et de Marseille [1].

[1] Au milieu des aberrations de leur politique, et des communes calamités qui ont épuisé le trésor public, la France et l'Espagne sont à cet égard dans des situations fort différentes. Les grands travaux de nos ports, entrepris par l'État, sont fort ralentis, tan-

§ XIV. Le gouverneur de la province et les autorités locales.

Les réformes successives qui restaureront la vie provinciale doivent toutes concourir à l'exécution d'un plan tracé à l'avance. Ce plan dépend lui-même du choix qui sera fait entre deux systèmes très différents. Le premier donne beaucoup d'initiative aux localités : il a pour modèles les pays d'États de l'ancienne France, les provinces actuelles de la Prusse, l'Écosse et l'Irlande avant les actes d'Union. Le second, qui se prête moins aux résistances locales, assimilerait en beaucoup de points le régime de nos nouvelles provinces à l'état présent de ces deux anciens royaumes. Le lecteur qui étudiera comparativement l'histoire des régions que je viens de citer, optera, je l'espère, avec moi pour l'adoption du second système.

La réorganisation des provinces, si elle est opérée avec une complète connaissance du sujet, sera la source de grands avantages : elle deviendrait, au contraire, un fléau, si elle devait compromettre l'union et la paix. Or l'attachement à la dynastie écartait ce danger dans l'ancienne France, et le même sentiment le conjure encore dans la Prusse actuelle. Mais, au milieu des passions qui dégradent momentanément notre race, il ne serait guère judicieux de compter sur ce sentiment qui fait le succès de nos émules. Il faut d'abord admettre que l'amour du

dis que les travaux de Barcelone, confiés par la cité à des particuliers, sont plus actifs que jamais. (Note de 1873.)

souverain ne sera pas plus efficace au sein de nos provinces restaurées qu'il ne l'est aujourd'hui dans les provinces annexées au Royaume-Uni. En élaborant la constitution provinciale, il sera même prudent d'admettre que nous devons prendre notre modèle en Irlande plutôt qu'en Écosse. Ainsi, par exemple, il conviendra que, comme dans ce premier pays, le souverain soit représenté par un haut fonctionnaire politique, recevant, avec de larges délégations, le pouvoir de faire régner la paix publique. Ce point de départ admis, il semble que la répartition d'autorité dont l'esquisse est donnée ci-après acheminerait facilement la France vers des libertés locales qui lui furent acquises autrefois, et qui lui sont enlevées de plus en plus depuis deux siècles.

Le gouverneur de la province, choisi par le pouvoir souverain, autant que possible parmi les propriétaires ruraux de la localité, dirige les services provinciaux indiqués ci-après, en respectant l'autonomie des corps constitués.

Le département est dirigé par deux autorités : le conseil général, composé de membres élus par les cantons; le Directoire, nommé par le gouverneur de la province. Le conseil adopte les mesures d'utilité générale; il vote annuellement le budget; il délègue à l'un de ses membres le contrôle des actes du Directoire. Ce dernier corps est formé de fonctionnaires délibérant sous la présidence de l'un d'eux. Le président répartit les affaires, dirige les délibérations, laisse dans l'exécution toute liberté aux di-

recteurs, sauf un veto suspensif toujours suivi d'un recours immédiat à l'autorité du gouverneur. Chaque directeur reste juge des affaires qu'il doit soumettre au Directoire ; il les expédie toutes sous sa responsabilité ; il parcourt chaque année le département pour se rendre compte de la situation du service spécial qui lui est confié. Les récompenses accordées aux directeurs sont en raison de la rapidité d'exécution et de la rareté des recours à l'autorité du gouverneur.

Le canton est également sous la direction de deux autorités : le conseil et le président. Le conseil cantonal est élu par les communes, qui y sont chacune représentées par un membre ; il adopte les mesures relatives au service d'intérêt commun et arrête le montant des taxes qui doivent y être affectées. Le président cantonal est choisi parmi les propriétaires fonciers de la localité : il exerce ses fonctions à titre gratuit ; il est nommé par le souverain sur la proposition du gouverneur; il dirige tous les services sous le contrôle du conseil.

Sous l'influence combinée du gouverneur, des Directoires, des présidents cantonaux et des corporations publiques ou privées, la constitution provinciale s'affermit surtout par la réforme financière. Celle-ci se ramène elle-même à trois améliorations principales : lever l'impôt foncier par les soins des corps communaux, sous la haute impulsion du trésorier directeur du département; sous cette même direction et conformément aux votes des conseils, répartir les

sommes levées entre les communes, le département et la province ; séparer complètement les finances de la province de celles de l'État. Pour atteindre ce but, qui est la suprême expression de la réforme, il faut que la province reprenne exclusivement à sa charge, sur les dépenses payées par le trésor public, une somme égale à la part d'impôt foncier qui jusqu'ici a été levée par l'État dans la province. Le point de départ de cette transformation du régime financier sera la renonciation aux allocations faites aujourd'hui par l'État, sous prétexte de secours, subventions, encouragements et faveurs de toute sorte. A partir du moment où elle disposera seule de l'impôt foncier, la province aura conquis deux avantages inappréciables : elle remédiera avec le concours de tous les intérêts aux injustices criantes que présente aujourd'hui, au détriment des territoires pauvres, l'assiette de cet impôt ; elle sera enfin en possession des vraies libertés locales. Une commune n'est pas libre, en effet, quand elle est forcée de laisser prendre à grands frais par les agents du fisc des sommes inutiles à l'État, puis contrainte d'aller au loin en mendier la restitution auprès des bureaucraties centrales. Un peuple libre n'a point à implorer les faveurs de l'État. Il ne demande au pouvoir souverain que le règne de la paix sociale ; et pour voir garantir ce bien suprême, il livre sans hésiter son sang et son épargne !

§ V. Les cinq groupes d'institutions provinciales.

Chez les grandes nations modèles qui ont donné à l'État la plus grande somme de pouvoir et d'initiative, les services placés dans la province sous l'autorité, le contrôle ou le patronage du gouverneur, gardent néanmoins beaucoup d'importance. Considérées au point de vue de leur nature intime, de l'utilité qu'elles offrent aux populations, et de la dépendance où elles sont devant l'État, les institutions provinciales forment cinq groupes principaux.

Les hautes cours de justice et les universités sont les deux institutions les plus caractéristiques de la province : centralisées comme elles le sont aujourd'hui dans l'État, elles sont oppressives pour les localités ; réparties dans les provinces, elles assurent à celles-ci une légitime indépendance. Les propriétés provinciales se composent surtout des immeubles que les particuliers et les communes ne sauraient ni créer ni conserver, que d'ailleurs l'État administre moins bien que la province. Les services spéciaux de la province comprennent les attributions et les travaux qui ne peuvent être aussi bien confiés aux départements, aux cantons ou aux communes. Enfin les services provinciaux de l'État sont ceux dont le personnel, quoique placé sous le commandement immédiat du gouvernement central, doit être réparti entre les provinces.

Avant de définir avec plus de détails le caractère de ces institutions, je dois mettre le lecteur en garde

contre une méprise que feraient naître aisément nos funestes habitudes de centralisation. L'amélioration de la vie provinciale ne doit pas avoir pour but de bâtir des capitales nouvelles. Elle ne doit point amener près du gouvernement cette déplorable concentration d'hommes et de choses, qui depuis la journée du 6 octobre 1789, se produit sans cesse autour du souverain. La plupart des institutions provinciales deviennent plus fécondes en s'éparpillant sur le territoire. Les États allemands et les Royaumes scandinaves complètent à cet égard les enseignements que j'ai résumés ci-dessus en décrivant les provinces britanniques. Les hautes cours de justice d'Angleterre ont leur chef-lieu à Londres; mais elles jugent deux fois par an dans 52 localités réparties sur toute la surface du territoire. Les deux grandes universités de la même province ont pour siége deux petites villes; les deux grands colléges d'Eton et d'Harrow sont établis au milieu des campagnes. En Angleterre, comme dans les États allemands et scandinaves, les fonctionnaires habitent souvent des résidences rurales. Loin d'augmenter les malsaines concentrations qui dégradent notre race, la réforme provinciale doit ramener dans les moindres subdivisions rurales de la France la vie et l'activité.

§ XVI. La justice provinciale.

La restauration des hautes cours provinciales, jugeant selon les coutumes locales, autant que le permet la loi écrite, est l'une des conditions préa-

lables de la réforme sociale de la France. Comme je l'ai souvent démontré dans les six premiers Livres, cette réforme consiste surtout en deux séries de mesures : abroger les lois de contrainte au moyen desquelles le gouvernement de la Terreur a désorganisé la famille, la propriété et le travail ; rendre ainsi aux pères de famille la liberté dont ils ont besoin pour revenir, dans leur vie privée, aux usages inspirés depuis les premiers âges de l'humanité par les prescriptions du Décalogue. Or les diverses régions du territoire ne sont pas également préparées à restaurer spontanément les meilleures coutumes : les plus avancées sous ce rapport doivent donc être soustraites à la nécessité d'attendre que le même progrès se soit produit chez toutes les autres. Ainsi, par exemple, j'ai démontré que la Liberté testamentaire complétée par les coutumes *ab intestat* qui transmettent intégralement le foyer et l'atelier de famille, est le vrai point de départ des réformes de la vie privée. La région des Pyrénées, malgré les contraintes de la loi écrite, reste fidèle à cette coutume (34, IX), qui répugne au contraire aux tristes villages de la Champagne (34, XIV) : il est donc juste qu'elle puisse la pratiquer librement, sans recourir aux fraudes que le Code lui impose. Quant à la Champagne, elle n'aurait rien à objecter contre ce changement : elle perpétuerait, avec le Code civil qui lui est cher, le plus mauvais régime agricole de l'Europe ; mais elle aurait plus de chances de se réformer et d'échapper au lourd tribut qu'elle paye aux légistes et à leurs agents,

en observant la prospérité que la liberté ferait naître dans le Béarn. Cette situation indépendante a été garantie aux cours locales dans toutes les annexions. Partout, il est vrai, la justice émane du souverain et appartient au domaine de l'État; mais, dans le détail, en ce qui concerne le recrutement des juges et leurs rapports avec les justiciables, elle prend toujours chez les grandes nations le caractère provincial.

Les tribunaux supérieurs, qui jugent les causes les plus importantes, ne peuvent remplir cet office qu'en se multipliant pour se mettre à la portée des populations. Pour rendre avec discernement la justice civile ou criminelle, les magistrats qui composent ces tribunaux doivent connaître à fond les intérêts, les passions et les mœurs des parties, des accusés et des témoins. Ils ne doivent pas ignorer les idiomes locaux, qui, en France même et chez les autres nations homogènes, jouent encore un rôle considérable. Or ces aptitudes ne peuvent être acquises qu'après une longue résidence dans la localité. Elles ne se joignent généralement à la plus haute vertu du juge, à l'impartialité, que chez les hommes issus de familles indépendantes par leur situation même, ayant à continuer une vieille renommée d'honneur, et incorporées au sol par une transmission traditionnelle de la propriété foncière.

A ces garanties, qui reposent sur la valeur r
du personnel, les nations bien organisées aj
celles qui sont données par l'émulation de plu

cours de justice égales en rang, et par le contrôle direct des citoyens. C'est d'après ce principe que la Constitution britannique a mis, autant que possible, le public à l'abri des défaillances de la haute magistrature. Elle a institué les trois cours de Westminster, qui se contrôlent l'une l'autre, et qui envoient leurs membres juger, au nombre d'un ou de deux (59, III), dans chacun des huit circuits de l'Angleterre et du pays de Galles.

La connexion intime qui doit exister entre les circonscriptions des tribunaux supérieurs et les résidences patrimoniales des magistrats se révèle dans l'histoire de toutes les grandes nations européennes. Elle était la base de notre organisation judiciaire au XVIe siècle, à cette époque que l'on a justement signalée comme l'âge héroïque de la magistrature française. Au milieu de la décadence de l'ancien régime, elle a été constamment maintenue jusqu'à la Révolution. Enfin elle se retrouve dans nos cours d'appel, composées encore en partie de propriétaires ruraux placés dans cette condition[1].

[1] J'ai souvent recherché pourquoi le service de la justice conserve, sous ce rapport, un régime différent de celui qui prévaut de plus en plus dans l'armée et les autres services publics. J'attribue ce résultat à deux causes principales. En premier lieu, le respect des traditions est inculqué de bonne heure, par une organisation exceptionnelle (40, VIII), aux légistes chez lesquels on a toujours choisi, avec raison, les directeurs du service. En second lieu, dédaignant les faibles salaires attribués aux magistrats, les grandes influences qui dominent à Paris ont été peu portées jusqu'à ce jour à disputer ces modestes situations aux propriétaires ruraux résidants. Je ne veux point par là faire l'éloge absolu du système français qui attribue un faible salaire à de nombreux

La réforme de notre système judiciaire se fondera donc en partie sur le retour à quelques bonnes traditions, en partie sur des innovations suggérées par la pratique des autres peuples, et notamment par celle des Anglais. Ainsi que je l'ai indiqué en son lieu (59, III, XIII et XX), le Royaume-Uni présente trois circonscriptions judiciaires, avec huit tribunaux supérieurs siégeant à Londres, à Édimbourg et à Dublin.

En Angleterre et dans le pays de Galles, où sont maintenant agglomérés plus de vingt millions de justiciables, quinze juges, composant les trois cours supérieures de Westminster, et soixante juges, composant les cours de Comté, suffisent à rendre la justice civile et criminelle, avec le concours des deux classes du jury, de plusieurs milliers de magistrats ruraux non rétribués, et de quelques centaines de magistrats urbains en partie salariés. Il semble donc peu opportun de maintenir en France, pour une population totale de 37 millions d'habitants, 27 groupes de cours supérieures avec 900 magistrats; 361 cours inférieures avec 2,500 magistrats; 3,000 juges de paix salariés; plusieurs milliers de magistrats non salariés appartenant à 220 tribunaux de commerce,

magistrats. Je reconnais, au contraire, la supériorité du système anglais, qui rétribue largement un petit nombre de juges donnant une haute direction à une multitude de jurés et de magistrats ruraux exerçant à titre gratuit. Mais, en France, l'augmentation du salaire devrait être combinée avec l'introduction des garanties qui existent en Angleterre et en Prusse touchant le choix des magistrats.

et une centaine de conseils de prud'hommes. Il y a lieu de critiquer surtout l'institution de 27 cours d'appel, ayant pour unique raison d'existence le maintien d'anciennes circonscriptions provinciales qui ne sont plus en rapport avec les besoins actuels des populations.

Cependant la réforme judiciaire n'est pas aussi simple que le ferait croire d'abord la comparaison des chiffres précédents. Si plusieurs de nos tribunaux ont des loisirs, il en est d'autres qui sont surchargés de besogne; en sorte qu'en se bornant à réduire le nombre des tribunaux et des juges, on désorganiserait souvent le service. Cette réduction, pour être féconde, doit marcher de front avec plusieurs autres réformes, que l'Angleterre a depuis longtemps accomplies et que nous devrions imiter sans retard.

Il faut, en premier lieu, changer les lois, et par suite les habitudes, qui font intervenir inutilement l'autorité dans les intérêts privés, et provoquent entre les particuliers une multitude de procès. Au nombre de ces lois, je citerai d'abord celle qui établit le Partage forcé des héritages. Excitant l'envie et la cupidité, autorisant les enfants à entrer en rébellion contre la dernière volonté de leur père, cette loi porte beaucoup d'héritiers à plaider sur tous les incidents de la succession [1]. Dans nos provinces méridionales notamment, où la tradition résiste encore aux prescriptions du Code (34, IX et X),

[1] *L'Organisation du travail*, Document D. (Note de 1872.)

la principale besogne des tribunaux consiste à reviser les partages établis au lit de mort par les pères de famille. Ces tristes débats ne sauraient troubler la vie privée sous le régime de la Liberté testamentaire. Dans ce cas, en effet, le père de famille fixe lui-même la transmission de sa propriété. Il choisit en outre, parmi ses parents ou ses amis, l'arbitre chargé de trancher souverainement les débats qui pourraient s'élever.

Il faut, en second lieu, attribuer à des jurys choisis parmi tous les citoyens dignes de cette mission le jugement des questions de faits dans les affaires civiles. L'emprunt que la Révolution française a fait à l'Angleterre, en appliquant l'institution du jury aux affaires criminelles, a déjà exercé sur notre organisation judiciaire et sur l'ensemble de notre constitution sociale une heureuse influence[1]. L'extension du même régime aux affaires civiles sera plus féconde encore. Elle permettra de réduire,

[1] On a souvent critiqué chez nous l'institution du jury. On a dit notamment que nos jurés montraient moins de discernement que ceux de l'Angleterre, et qu'ils n'offraient point les garanties que la société trouverait dans des juges de profession. Tous les faits que j'ai observés ou recueillis auprès des personnes compétentes démentent ces assertions. Les différences existant sous ce rapport entre les deux peuples sont, pour la plupart, en faveur de la perspicacité des jurés français. L'infériorité de la France ne se manifeste que par le petit nombre des personnes capables de remplir cette fonction dans les campagnes; mais elle prendra fin à la suite des réformes qui réorganiseront la vie rurale (34, XXII) en même temps que les familles-souches. La description que j'ai faite de ces dernières indique assez qu'elles forment, chez tous les peuples libres, la meilleure pépinière du jury.

dans une proportion considérable, le nombre des juges salariés, et par conséquent d'accomplir la partie la plus apparente de la réforme judiciaire. Elle rehaussera singulièrement la valeur intellectuelle et morale des citoyens, en les associant complètement et en plus grand nombre à l'œuvre de la justice. Enfin elle apaisera l'envie et l'antagonisme développés par une fausse notion de l'égalité, en faisant journellement apprécier les bienfaits de la hiérarchie légitime, qui se fonde sur la vertu liée au talent et à la richesse. Beaucoup d'hommes, en effet, croient sans raison que tous les citoyens peuvent indistinctement prendre part à l'élection des législateurs du pays. Il en est peu, au contraire, qui se résigneraient à voir leurs intérêts, et leur vie même, soumis au jugement de ceux de ces électeurs que ne recommandent, ni une réputation honorable, ni des succès professionnels, ni une situation indépendante. Enfin l'intervention du jury dans les débats qui peuvent s'élever entre les citoyens et les fonctionnaires publics peut seule mettre fin aux abus actuels de la bureaucratie, tout en évitant de subordonner le pouvoir administratif aux corps judiciaires. L'institution du jury journit le plus sûr moyen d'appliquer à une grande nation ce qui est réellement fécond dans le principe de la souveraineté du peuple. Elle est bienfaisante, même en dehors des limites de son application directe. Elle offre aux peuples libres des éléments d'harmonie sociale auquels rien ne saurait suppléer; elle exerce, en effet, les citoyens à se

classer mutuellement à leur vraie valeur, et elle fournit ainsi aux races qui veulent se gouverner elles-mêmes une précieuse condition de succès [1].

Il faut, en troisième lieu, comme je l'ai expliqué, confier la répression des crimes et des délits les plus nombreux aux propriétaires ruraux résidants. Cette réforme se lie elle-même à l'avènement de la Liberté testamentaire (34, XXII), à la consolidation des familles-souches, et à l'ensemble des améliorations que réclament le travail, l'association et les rapports privés. Seule elle peut résoudre le difficile problème du libre gouvernement dans les campagnes, en créant peu à peu, par la pratique des magistratures locales, un personnel digne de la confiance du public.

Lorsque ce personnel, qui fut la grande force de la vieille France et qui est encore celle de nos émules, aura été réorganisé, chaque province présentera les six juridictions suivantes. — I. Des audiences locales, tenues, selon les besoins, sur chaque point du territoire, par un « Magistrat de paix »,

[1] L'institution du jury a toujours joué ce rôle dans la constitution sociale des États-Unis: elle y fait contre-poids aux institutions qui grandissent l'influence du nombre aux dépens de la raison et de la justice. Elle intéresse tous les citoyens à comprendre l'une des vérités fondamentales de tout ordre social, savoir : que la vertu et le talent établissent entre les hommes une inégalité qui s'impose légitimement, et qui est en quelque sorte de droit naturel. L'institution des jurys américains est celle que M. A. de Tocqueville a dû le plus négliger pour établir sa thèse de la prépondérance exclusive des classes inférieures; et cette omission est l'une de celles qui justifient la critique présentée dans une note précédente (62, XII et XIV).

assureraient la répression immédiate des contraventions de police, du vagabondage, du colportage clandestin et des petits délits ruraux; elles pourvoiraient aussi aux arrestations en cas de flagrant délit. — II. Des sessions de canton tenues par deux « Magistrats de paix » auraient pour but la répression des délits plus graves, les décisions de police concernant les délits de boissons et autres lieux publics, et le jugement des contestations entre patron et ouvriers. — III. Des sessions de département tenues, selon les cas, par trois « Magistrats de paix » au moins, prononceraient sur les appels de certaines décisions des sessions de canton, et jugeraient, avec ou sans le concours du jury, les délits graves ou les crimes punis par les moindres peines. — IV. Des cours urbaines tenues par des magistrats salariés ou exerçant à titre gratuit formeraient l'équivalent de ces trois juridictions dans les communes constituées par la loi. — V. Des cours départementales du circuit tenues, avec ou sans le concours d'un jury, par un magistrat salarié, jugeraient les petites affaires civiles pour dettes et dommages. — VI. Enfin des cours supérieures de circuit, au nombre de trois dans chaque province, égales en rang, et composées chacune d'un petit nombre de magistrats, jugeraient dans des assises tenues deux ou trois fois par an, avec le concours du jury, les plus graves affaires civiles et criminelles. — Cet ensemble serait complété par de hautes juridictions remplissant dans l'État les rôles

dévolus, en Angleterre, à la Grande-chancellerie, à la Chambre des pairs, à la cour de Chancellerie et au comité judiciaire du Conseil privé.

Ces réformes, en faisant intervenir les citoyens dans l'administration de la justice, ne tarderaient pas à produire les avantages dont jouit maintenant l'Angleterre. Elles réduiraient les dépenses du service, tout en attribuant aux magistrats un salaire plus convenable. Elles garantiraient les plaideurs contre la ruineuse tendance aux appels excitée par l'intervention nécessaire de nos tribunaux de première instance. Elles assureraient aux plaideurs et aux accusés des garanties que leur refusent souvent les magistrats de profession, et surtout les agents préposés sous leurs ordres au service des tribunaux ou des prisons. L'œuvre d'humanité, commencée sur le Continent par les lettrés du XVIIIe siècle (9, VIII), interrompue par les massacres judiciaires de la Révolution, n'est point encore entièrement accomplie. L'Angleterre nous offre à ce sujet d'excellents exemples (59, V), en ce qui concerne le service des prisons, l'instruction des affaires criminelles, les mises en accusation, et la suppression de tout ministère public ayant la mission de trouver des coupables.

Ces réformes tendraient également à diminuer les exagérations d'uniformité qui distinguent notre jurisprudence. Jamais, en effet, une nation occupant un territoire aussi étendu que celui de la France n'a conçu la pensée d'établir cette uniformité jusque dans les moindres manifestations de l'activité sociale.

Ainsi l'on n'a jamais tenté, comme on le fait aujourd'hui pour l'empire français, de réglementer tous les détails de la propriété rurale, et de remplacer par les prescriptions d'un code unique les coutumes variées qui naissent partout de la diversité du sol, du climat et des productions. Sous ce rapport, l'organisation indépendante de hautes cours provinciales corrigerait naturellement ce qu'il y a d'excessif dans nos tendances vers l'unité. Elle aurait, d'ailleurs, en ce qui concerne la dignité des magistrats et le bien-être des justiciables, des avantages que met assez en lumière l'exemple des autres peuples.

Les inconvénients qu'a fait naître pour les annexés de la Savoie [1] notre régime d'uniformité absolue, font entrevoir la supériorité du principe des autonomies provinciales, que l'Angleterre a pratiqué pour l'Écosse avec tant de succès. Rien n'aidera mieux à réaliser en Occident l'organisation territoriale, qui répondra aux vœux des peuples et les mettra à l'abri d'agressions redoutables (65, XXI).

Lorsque nous entrerons dans cette voie nouvelle, il n'y aura point à craindre les excès de la réaction. Depuis trois quarts de siècle, nos légistes se sont tellement pénétrés de l'esprit d'uniformité, que pendant longtemps ils se montreront rebelles à la réforme. Ces sages pratiques de diversité se répandront d'abord dans ceux de nos départements où subsistent

[1] *L'Organisation du travail,* Document H.

quelques vestiges des anciennes mœurs provinciales, et l'exemple de leurs succès produira peu à peu dans les autres une émulation salutaire.

Les six rouages de la nouvelle organisation judiciaire ne seraient qu'un mécanisme inutile ou dangereux, s'ils n'étaient pas mis en jeu par un personnel élevé à la hauteur de cette mission (40, XII). Ce but sera atteint par deux moyens principaux : par la réorganisation de la grande propriété rurale (34, XVIII à XX); par l'amélioration du système de recrutement des magistrats. Sur ces deux points, l'Angleterre et la Prusse offrent des modèles que je ne saurais trop recommander à nos gouvernants. Je signale surtout l'efficacité du système appliqué en Prusse au choix des magistrats et des autres fonctionnaires civils ou militaires. Ce système consiste en une double série d'épreuves combinées, qui permettent de constater chez le candidat l'aptitude intellectuelle par les examens et l'aptitude morale par des noviciats.

§ XVII. Les universités.

Les citoyens, dans une constitution libre, sont ramenés au sentiment de la vie provinciale par le besoin d'initier la jeunesse à la connaissance des sciences, des lettres et des arts, et de se tenir eux-mêmes au courant de leurs progrès. Une grande nation ne doit pas accumuler sur un seul point le dépôt et la culture de ces connaissances. Elle doit, autant que possible, les propager dans toute l'éten-

due de son territoire, et elle ne peut atteindre ce but sans le concours des universités consacrées à l'enseignement supérieur (47, XVI). La capitale d'un grand État peut momentanément centraliser ce service, à la suite d'un cataclysme social qui, ayant détruit les anciennes institutions scientifiques et littéraires, ramènerait le peuple vers la barbarie; et tel fut l'état de choses auquel Napoléon Ier voulut remédier en 1808, en créant l'Université de France avec les débris de nos dix-huit vieilles universités. Mais une telle centralisation est condamnée à la fois par les principes, par la tradition nationale, et par l'exemple des nations libres chez lesquelles les connaissances humaines sont cultivées de nos jours avec le plus d'éclat. Les inconvénients de notre régime universitaire sont signalés en Europe par tous les hommes éclairés. Ils sont en France pour les pères de famille une cause permanente de gêne et d'affliction. Ils apparaîtront également à nos gouvernants, dès que le sentiment de la liberté, atrophié en quelque sorte chez nous par l'ancien régime en décadence et par nos révolutions successives, se rétablira enfin à l'aide des bons exemples de nos rivaux.

En remédiant à cette exagération, il faut se garder toutefois de tomber dans l'excès opposé. Or des établissements départementaux ne disposeraient point de la clientèle ni des ressources nécessaires. Ils ne sauraient conférer à un enseignement supérieur l'ascendant acquis aux grandes universités européennes, ni assurer aux professeurs une rétribution conve-

nable. C'est donc dans une circonscription intermédiaire entre l'État et le département, c'est-à-dire dans la province, que doivent être réorganisées chez nous les universités.

Les Iles Britanniques et les États allemands, où ce système est adopté, ne satisfont pas seulement aux besoins des familles : ils concourent, en outre, efficacement au progrès des connaissances humaines. Les universités fondées sur ce principe élèvent mieux que l'Université de France le niveau de l'enseignement. Elles établissent sur des bases plus solides la science générale, en provoquant une multitude de travaux dirigés avec suite vers la physique, la météorologie, la flore, la faune, la géologie, l'anthropologie, la linguistique, l'archéologie, l'histoire, la technologie agricole et manufacturière, et l'économie sociale des localités.

Nos univesités, pour remplir leur principale mission, devront fournir à la jeunesse un enseignement, et à tous les âges des lumières qu'on ne trouve guère maintenant qu'à Paris. Mais elles doivent se garder d'introduire dans leurs circonscriptions respectives le vide et l'épuisement que notre capitale produit, depuis près de deux siècles[1], dans l'en-

[1] Dès le commencement du XVIII[e] siècle, Montesquieu se plaçait au point de vue où conduit plus que jamais l'observation des faits contemporains. Il déplorait les envahissements de Paris, tout en gardant de fermes convictions sur le rôle intellectuel qui, dans un meilleur régime, devait appartenir aux provinces : « Il n'y a « que les provinces éloignées qui soient quelque chose, parce que « Paris n'a pu encore les dévorer. » (*Lettres familières.*) — « Qu'on

semble du pays. La province ne doit pas accorder à son université un patronage trop exclusif. L'expérience prouve que, dans une province trop étendue, une seule université tend, faute de stimulants, à tomber dans le relâchement. En Écosse on croit nécessaire d'entretenir quatre universités. En Angleterre il y en a deux, Oxford et Cambridge; et le besoin de concurrence s'y trouve indiqué par le rapprochement des deux capitales littéraires dans la région du sud-est de la province (47, XVIII). Ce danger serait peu à craindre dans le cas d'une division en 13 provinces; mais, si ce nombre était réduit, la double université provinciale pourrait devenir opportune.

Pour éviter ces écueils, on doit reprendre l'ancienne tradition européenne, qui a été conservée par les peuples les plus libres (47, XVI). Il faut revenir au principe qui fonde l'enseignement sur les dons volontaires des citoyens généreux et sur le concours financier des élèves. Il faut définitivement repousser l'idée fausse qui, depuis les spoliations révolutionnaires, nous porte à recourir aux contributions publiques. L'enseignement soutenu par l'impôt aurait en effet, pour chaque province, des inconvénients analogues à ceux que je viens de signaler pour l'ensemble de l'Empire. Les petites

« se défasse de ce préjugé que la province n'est point en état de « perfectionner les sciences, et que ce n'est que dans les capitales « que les académies peuvent fleurir. » (*Discours prononcé à la rentrée de l'Académie de Bordeaux*, le 15 novembre 1717.)

localités seraient privées des ressources nécessaires à l'entretien de leurs propres moyens d'instruction, et elles s'affaibliraient d'autant plus qu'elles contribueraient davantage aux dépenses de l'établissement privilégié de la province.

On doit en outre abolir des privilèges conférés aujourd'hui à l'enseignement officiel. L'université de la province ne peut pas plus que l'école du village recevoir utilement de la loi le droit exclusif de délivrer des grades et des diplômes ; et l'État ne doit plus encourager, même indirectement, ce genre de monopole. Sans doute les pouvoirs publics, comme les simples particuliers, ont le droit de choisir leurs agents parmi les gradués de l'université qui leur inspire le plus de confiance ; mais il ne faut pas ériger cette préférence en règle absolue, et décourager par là les efforts que doivent faire les autres universités pour occuper à leur tour le premier rang.

Parmi les moyens préalables de la réforme universitaire, il faut mentionner encore la suppression de certains privilèges attribués aujourd'hui à la capitale. Ainsi, par exemple, les hommes éminents qui dans l'avenir dévoueraient leur vie aux nouveaux foyers provinciaux, devraient y trouver l'équivalent des prébendes et des honneurs qui sont maintenant centralisés à Paris, au profit des grandes corporations scientifiques et littéraires.

Quant à l'ensemble de la réforme du haut enseignement, il a été indiqué d'après de grands exemples (47, XVI), dont on retrouverait au besoin la trace

dans nos vieilles traditions nationales, et surtout dans celles de l'Université de Paris. Mais les nouvelles universités provinciales ne sortiront pas toutes créées des prescriptions d'une loi; elles grandiront lentement, à mesure qu'elles se rendront dignes de la confiance du public. Tirant leur principal revenu des rétributions payées par les élèves, elles trouveront un complément de ressources dans les subventions volontaires des villes intéressées à leur succès, et surtout dans les dons et legs qui s'accumuleront dès que l'autorité cessera d'en tarir la source par le régime du Partage forcé et par l'intervention inopportune de l'impôt. En se reportant aux considérations relatives à l'influence bienfaisante de la Liberté testamentaire (21, XII), il est aisé de voir, en effet, que les citoyens élevés par le travail dans la hiérarchie sociale et voulant se concilier, dans le gouvernement local, la faveur de leurs compatriotes, mettront un légitime orgueil à enrichir l'université de leur province. Ils tiendront à honneur de lier leur nom à une œuvre permanente de bien public.

§ XVIII. Les propriétés provinciales.

Beaucoup de provinces, en s'annexant à une grande nation, ont conservé les propriétés qui constituaient leur ancien domaine public. Ces biens, comprenant des friches, des cultures, des forêts, des mines, des canaux d'arrosage, de navigation ou de flottage, et une foule d'établissements appropriés aux besoins de la communauté, ont d'ordinaire pour origine d'an-

ciennes propriétés seigneuriales, des donations de particuliers, des travaux entrepris dans un intérêt public. Ces propriétés provinciales, vu les recettes qu'on en obtient, donnent souvent une grande solidité à la constitution de la province : elles sont affectées soit aux services généraux, soit à certaines destinations spéciales indiquées par les testaments des anciens possesseurs.

En France, ces sortes de propriétés ont été aliénées très diversement lors de la destruction des provinces; mais il serait souvent opportun de les reconstituer sous les mêmes influences qui agissaient dans le passé. Partout les dons et legs abonderaient de nouveau pour les établissements d'utilité publique qui ne seraient plus soutenus par l'impôt (47, XVIII). Dans les régions métallifères, les nombreuses mines qui restent inactives entre les mains des particuliers seraient souvent exploitées avec fruit, sous la direction ou le patronage de la province (36, IX). Enfin le reboisement des hautes montagnes, qui sont aujourd'hui ravagées par les torrents, régénérerait de vastes futaies; il deviendrait avec le temps une source de richesses pour les localités, comme pour les provinces, qui entreprendraient ces utiles travaux (35, II et III).

La province n'aurait pas seulement à reconstituer les futaies sur les montagnes aujourd'hui dénudées : elle serait mieux placée que l'État pour améliorer les forêts domaniales comprises dans son territoire. Elle aurait plus de ressources que la commune ac-

tuelle pour les faire prospérer. C'est donc à la province que devraient être attribuées les futaies en attendant que le progrès des mœurs permît de les rendre à la famille-souche. Ces transformations successives auraient un double avantage : elles fortifieraient la province, puis la famille ; et, en stimulant l'esprit d'épargne dans les localités, elles hâteraient l'amortissement de la dette nationale.

§ XIX. Les services provinciaux de la province.

Dans ce plan de réforme, qui a pour objet l'amélioration du présent plutôt que le retour au passé, la province fournira le moyen d'opérer deux genres de réformes. En premier lieu, elle reprendra certaines attributions qui sont aujourd'hui, sans motifs suffisants, exercées par les agents de l'État. Ainsi, par exemple, depuis que les chemins de fer pourvoient aux intérêts généraux qui étaient servis par les anciennes routes royales, il est devenu inopportun de confier à l'autorité centrale l'amélioration et l'entretien de ces dernières. Beaucoup de changements survenus dans la vie privée conseillent d'introduire certaines modifications correspondantes dans la vie publique. L'accroissement inouï des fortunes soustrait maintenant beaucoup d'hommes à la nécessité de se procurer par le travail leurs moyens d'existence. Ces hommes sont pour la plupart portés à semer autour d'eux la corruption, s'ils n'ont pas le pouvoir de conquérir une légitime renommée en se chargeant gratuitement d'une multitude de

fonctions confiées aujourd'hui aux agents de l'État. Parmi les attributions que les classes dirigeantes exercent ainsi à titre privé chez les peuples modèles, on doit citer en première ligne : le haut patronage ou la culture des sciences, des lettres et des arts; les encouragements aux arts usuels et particulièrement à l'agriculture ; la conservation des races perfectionnées d'animaux; l'amélioration intellectuelle et morale des adultes adonnés aux arts usuels ; en un mot, les services et les enseignements de toute sorte qui manquent, surtout de nos jours, aux campagnes à foyers épars. Les réformes de ce genre auxquelles les particuliers ne pourraient suffire, seraient accomplies par les cités, les communes les cantons et les départements ; la province n'interviendrait qu'en cas d'insuffisance de ces derniers. En second lieu, la province prendrait soin des intérêts publics qui ont un caractère tellement local, que l'État n'a pu s'en charger, qui d'ailleurs, par leur nature même, ne peuvent être convenablement servis par les localités. Le service des aliénés, qui soulève tant de difficultés et entraîne tant d'abus, peut être cité comme l'un de ceux qui se rattachent le plus utilement au gouvernement provincial.

En résumé, les services spéciaux de la province se constitueront peu à peu, par la pratique des principes que je viens d'exposer. On se gardera d'y transporter, de toutes pièces, la centralisation qui règne aujourd'hui dans les services de l'État. On s'appliquera, au contraire, à introduire l'initiative

et l'autonomie jusque dans les moindres subdivisions du territoire. Le gouverneur aura près de lui les services strictement nécessaires à la direction, au patronage et au contrôle qu'il doit exercer sur les cités, les départements et les communes, comme sur les hautes cours, les universités et les propriétés provinciales. Il se dévouera aux grands devoirs publics qui dépassent la force de ses administrés ou que l'État ne peut accomplir ; mais il interdira à ses agents tout empiétement sur les fonctions qui peuvent être remplies d'une manière satisfaisante sans leur concours.

§. XX. Les services provinciaux de l'État.

Chez les peuples modèles, le pouvoir souverain conserve sur l'ensemble de la province la direction, le contrôle et le patronage que le gouverneur exerce sur les localités.

Tout en laissant les particuliers, les communes, les cantons, les départements, les cités et les provinces agir librement dans leurs domaines respectifs; tout en déléguant à des juges indépendants du pouvoir exécutif le devoir d'assurer l'observation des lois dans toute l'étendue du territoire, l'État garde cependant en dehors de la capitale des attributions importantes. Il ne peut se dispenser d'exercer sur le gouvernement local un certain contrôle, ne fût-ce que pour défendre contre tout excès de pouvoir les individus et les minorités. Il doit en outre diriger divers services qui lui appartiennent en propre, et

qui le mettent en contact direct avec les contribuables et les administrés. Comme je l'ai fait remarquer ci-dessus, ces services doivent parfois embrasser plusieurs départements ; et ils ont par cela même, à un degré plus ou moins marqué, le caractère provincial.

Sans empiéter sur le droit des pouvoirs locaux, l'État, en s'inspirant de l'intérêt général, peut choisir le siège de ces centres spéciaux d'action, et réagir ainsi sur la constitution générale du pays. Selon qu'il disséminera ces fonctions avec ou sans vue d'ensemble, il réveillera la vie provinciale ou la laissera sommeiller. L'État contribuera d'ailleurs directement à la restauration des provinces, en provoquant l'exécution du plan de réforme que je viens d'indiquer : il mettra fin, en effet, aux excès de centralisation qui accumulent à Paris, avec les ressources de l'impôt, des talents qui devraient être répartis dans tout l'empire, selon les convenances des familles et des localités.

L'une des erreurs qui ont provoqué la décadence actuelle du gouvernement local est celle qui cherche les garanties d'une bonne gestion dans des colonies de fonctionnaires étrangers, et qui lie leur avancement à un changement de résidence. Les peuples modèles s'inspirent de l'opinion opposée : ils voient ces garanties dans le bien-être physique et moral qu'assurent au fonctionnaire la résidence permanente et l'avancement sur place au lieu natal. Quelle que soit la perfection du contrôle officiel, le fonctionnaire

est toujours mieux retenu dans la ligne du devoir par la surveillance des populations au milieu desquelles il a grandi.

§ XXI. Le principe et les traits principaux de la réforme.

En résumé, la réforme de la vie provinciale n'est que l'application du principe que les peuples modèles pratiquent entre l'individu et le Souverain, à tous les degrés de la hiérarchie sociale. Là, comme dans la famille et la commune, il faut que le chef laisse à ses subordonnés toute l'initiative qu'ils peuvent prendre utilement, tandis que lui-même doit se soumettre à la direction et au contrôle qui font régner la paix.

L'amélioration des hommes et des choses de la province est intimement liée à la réorganisation financière qui lui rendra la libre disposition de l'impôt foncier. Tout doit tendre à ce but; et on l'atteindra infailliblement dans le système où la province prendra peu à peu à sa charge les dépenses locales, sauf une réduction équivalente des taxes foncières levées par l'État. La province ne retrouvera son indépendance qu'à dater du jour où cette transformation sera opérée : une commune, en effet, ne peut être libre tant qu'elle réclame, à titre de faveur, une part de l'impôt perçu par l'État.

Il ne faut pas procéder trop vite à la réforme des institutions ; car elle n'est fructueuse que si elle est menée de front avec l'amélioration des mœurs. Il importe cependant que cette sage réserve ne devienne

pas un obstacle absolu. Ainsi, par exemple, il n'est pas nécessaire, pour jouir d'une bonne justice locale, que tous les grands propriétaires fonciers soient dignes d'être « Magistrats de paix » (X). A ce sujet, j'ai montré que le perfectionnement des institutions pourrait être immédiat en quelques lieux, si l'on y tirait parti des vertus qui ont résisté à la corruption des deux derniers siècles. Tout canton qui possède une majorité de familles soumises au Décalogue et quelques hommes de loisir dévoués à la patrie, devrait sans retard être libre comme il l'était au temps de Louis XIII, lors même que tous ses voisins n'auraient pas repris les aptitudes de la liberté. Il faut cesser de sacrifier notre race à nos déplorables formules d'uniformité. Nous devons enfin sortir de ce cercle vicieux dans lequel une commune ne peut commencer sa réforme que le jour où la France entière sera complètement réformée!

La restauration de la vie provinciale consiste dans cette amélioration des hommes bien plus que dans la délimitation des provinces. Cependant celle-ci a également son importance; et, pour fixer quelque peu les idées du lecteur, je crois utile de redire que j'ai donné dans la Pièce VI annexée au présent Livre, un précis de quelques recherches entreprises à ce sujet. La division provinciale indiquée par cette ébauche administrative comprend, outre Paris et sa circonscription, douze chefs-lieux et autant de provinces. Je n'ai point fondé cette division sur l'un des principes exclusifs que certains auteurs ont mis en

avant. J'ai d'abord tenu compte, autant que possible, de la communauté de race et des souvenirs historiques. J'ai pris ensuite en considération toutes les analogies liées à la nature des lieux. J'ai appuyé mes rapprochements sur les affinités naissant de la division départementale actuelle, de la contiguïté géographique, de la constitution géologique et orographiques, du climat, des productions agricoles, de l'activité manufacturière et des débouchés commerciaux.

CHAPITRE 67

LE BUT ESSENTIEL DU GOUVERNEMENT CENTRAL EST LE RÈGNE DE LA PAIX PUBLIQUE

§ I. Les limites de l'État.

Ayant décrit les champs d'activité qui dans une bonne constitution sociale sont occupés par la famille, l'association privée, la commune et la province, j'ai par cela même tracé les limites dans lesquelles doit se renfermer l'État. Quand les particuliers sont soumis au Décalogue, et quand la hiérarchie provinciale pourvoit à tous leurs intérêts locaux, le Souverain et les agents du gouvernement central n'ont, à vrai dire, qu'une attribution : veiller au maintien de la paix publique. Ils ont surtout une obligation :

donner eux-mêmes à leurs subordonnés l'exemple de la vertu.

Cependant, chez les grandes nations modèles où ces conditions sont le mieux remplies, le gouvernement central présente partout une certaine complication. Les particuliers et les gouvernants ne font pas toujours leur devoir; parfois même ils attentent aux droits d'autrui, et de là naissent des conflits qui en certains cas ne peuvent pas être apaisés par le gouvernement local. Les commerçants, qui affluent du dehors par des frontières étendues et surtout par les rivages maritimes, mettent en quelque sorte le pays en contact avec toutes les formes étrangères de corruption et amènent de nouvelles causes de désordre. Enfin les gouvernements qui transgressent la loi morale et violent le droit des gens peuvent provoquer la guerre avec les calamités qu'elle entraîne. L'État modèle, même au milieu de la plus profonde paix, doit se préoccuper sans cesse de prévenir ces conflits, ces désordres et ces calamités. A cet effet, il lui faut organiser des services qui correspondent à l'exécution de six devoirs principaux. — I. En ce qui touche la paix intérieure, choisir des agents et des gouverneurs de province dignes de représenter le Souverain; les maintenir par l'exemple et le contrôle dans les voies de la vertu; leur fournir la force armée pour conjurer ou réprimer la discorde, quand la police et la justice ne suffisent plus; procurer à la communauté des provinces les avantages qu'aucune d'elles ne pourrait obtenir isolément. — II. Entre-

tenir de bons rapports avec les nations étrangères, en donnant l'exemple d'un respect scrupuleux pour le droit des gens. — III. Organiser, avec les satisfactions que procure la paix, une armée qui défende la frontière continentale contre les agressions du dehors. — IV. Organiser en outre une flotte militaire qui défende la frontière maritime et protège les nationaux sur toutes les mers. — V. Favoriser l'émigration des rejetons issus des familles-souches, jusqu'à ce que leurs colonies puissent prendre ce soin et se suffire à elles-mêmes. — VI. Enfin, fonder tous ces services sur un bon régime financier.

§ II. Les envahissements de l'État sur la vie privée et le gouvernement local.

En France, depuis saint Louis jusqu'à Louis XII, ces services généraux de l'État ont été progressivement constitués par le talent et la vertu des fondateurs de l'unité française. Ils furent parfois faussés ou désorganisés par la défaillance morale des souverains et de leurs ministres; mais en général leurs limites naturelles furent respectées par les agents du gouvernement central. Dans cette période, les gouvernants s'appliquèrent à compléter le domaine de l'État plutôt qu'à l'étendre. Les grands empiétements commis dès lors au delà de ce domaine furent l'œuvre des légistes, qui dénaturèrent les coutumes locales en les codifiant.

Les derniers Valois, au contraire, ouvrirent une ère d'empiétement qui n'est point encore fermée. Ils



acclimatèrent à leur cour, avec les mauvaises mœurs de l'Italie, cet envahissement de la vie privée qui consiste à diriger les sciences, les lettres et les arts. Henri IV, conseillé par Sully, donna peu dans cette aberration; mais le grand ministre de Louis XIII s'y engagea de nouveau. Louis XIV dépassa dans cette voie funeste toutes les limites gardées jusque-là : il ruina les finances par ses profusions; il crut les restaurer en joignant la direction des arts usuels à celle des arts libéraux; il commença contre le gouvernement local les attentats qui se continuent depuis lors et se poursuivent sous nos yeux (66, IV). L'infortuné Louis XVI, entraîné par Turgot, donna l'exemple des attaques contre la vie privée en désorganisant les ateliers de travail par la contrainte, malgré la résistance légale des corps constitués. Enfin les gouvernants de la Terreur, continuateurs des violences de Turgot, achevèrent l'œuvre de désorganisation, en détruisant avec le testament les libertés traditionnelles de la propriété et de la famille.

§ III. La décadence de la nation, sous la pression des gouvernants et des lettrés.

J'ai souvent indiqué comment les envahissements des monarques avaient amené les entreprises des lettrés et provoqué la décadence actuelle. Je puis donc rappeler en quelques lignes les grands traits de cette déplorable histoire. Les gouvernants de l'État ont corrompu leurs agents et de proche en procne

les classes dirigeantes en transgressant le Décalogue ou en signalant comme but suprême « la production de la richesse et le développement de l'esprit humain ». Cet enseignement porta bientôt ses fruits : dès le milieu du XVIIIe siècle, les riches de la noblesse et de la finance pervertissaient, par l'exemple de leurs vices, l'Europe, qui depuis Louis XIII s'était habituée à imiter la France. Les lettrés, prenant la place que leur abandonnait l'inertie du clergé, prétendaient régénérer le monde par les deux faux dogmes « de la perfection originelle » et de « l'égalité providentielle ». Leurs disciples, secondés par les auxiliaires de l'insurrection américaine, comprirent bientôt la nécessité d'y ajouter le dogme de « la révolte ». Enfin les hommes de la Terreur, appuyés sur ces « trois principes de 1789 » et servis par une rigoureuse logique, furent bientôt en mesure de compléter l'œuvre de destruction : par leurs violences et leurs crimes, ils réussirent à abattre le majestueux édifice que les efforts de dix siècles avaient élevé sous l'inspiration de la loi divine.

§ IV. Les vices du gouvernement central.

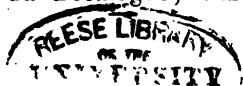
Les envahissements de la monarchie n'ont pas seulement désorganisé la vie privée et le gouvernement local : ils n'ont pas été moins funestes à l'État. Ils ont compromis, puis renversé tous les gouvernements que nous avons inventés ou restaurés depuis 1789. Ceux-ci ont été affaiblis par les efforts mêmes

qu'ils faisaient pour raffermir l'édifice social; car ils ont alors froissé les intérêts auxquels ils s'étaient imprudemment mêlés. Ainsi, quand ils ont voulu reconstituer la famille, ils ont provoqué la haine des professions nombreuses et influentes qui vivent à ses dépens. Après avoir détruit les systèmes électoraux qui fonctionnaient à la satisfaction des diverses provinces, sous l'empire de coutumes séculaires, ils blessent infailliblement la nation chaque fois qu'ils lui imposent quelque invention nouvelle; car celle-ci, comme les précédentes, a le vice radical de l'uniformité.

Cependant il est un vice plus redoutable encore, commun, sauf diverses nuances, à tous les gouvernements qui se succèdent depuis 1789 : c'est une origine fondée sur la violence. Cette tache originelle a toujours fait leur faiblesse et souvent entraîné leur chute. Éclairé par ces exemples, tout Français qui veut se dévouer au salut de la patrie doit condamner l'emploi de la force et agir par la persuasion.

§ V. La principale difficulté de la réforme.

La force, il est vrai, a été souvent employée avec succès pour ramener au bien les races dégradées par les passions sensuelles et les appétits grossiers; mais elle ne saurait triompher des maux qui nous affaiblissent depuis un siècle. La difficulté de la réforme n'est pas dans le vice que fit déborder sous le règne de Louis XV l'oubli du Décalogue, mais



dans l'erreur que commirent les lettrés en prenant le change sur la cause du mal, et en se persuadant qu'ils le guériraient par leurs faux dogmes. L'erreur n'est point une nouveauté dans le monde : elle y a produit, selon les temps, les lieux et les races, des désordres fort divers; mais le mal n'a jamais été aussi profond; jamais non plus la réforme n'a été aussi difficile.

Autrefois l'erreur s'attaquait à certaines conséquences de la vérité, à certaines nuances de la religion, par exemple, sans en nier les préceptes fondamentaux, sans violer les coutumes qui en maintenaient la pratique. Les hommes qui n'étaient pas dégradés par le vice avaient, au milieu de la plus cruelle guerre, le Décalogue comme moyen de ralliement. Le foyer, l'atelier, la corporation et la commune, conservaient leur organisation traditionnelle. Lors donc que par un judicieux emploi de la force unie à la justice, les gouvernants mettaient fin à la guerre soulevée par les intérêts de la religion, de la province et de l'État, la paix se rétablissait aussitôt dans le corps entier de la nation. Telle fut, après les désastres de la Ligue, l'œuvre réparatrice de Henri IV, de Louis XIII et de leurs grands ministres.

A notre époque, l'erreur entraîne des désordres plus dangereux. Les trois faux dogmes de 1789 ont progressivement ruiné au sein de notre race les préceptes du Décalogue. Les lois oppressives de la Terreur ont détruit les coutumes traditionnelles,

au moyen desquelles tous les peuples civilisés répriment l'esprit du mal et favorisent le règne du bien. Seule entre les nations qui occupent avec un certain éclat la scène du monde, la France a perdu les grands principes qui tiennent unis les individus d'une même race; elle n'a même plus les institutions dans lesquelles ils pourraient se réunir quand ils auront enfin aperçu le danger de leurs divisions. Dans ces conditions, un Souverain qui dispose de la force peut empêcher les guerres de religion, restaurer une paix matérielle dans la commune, la province et l'État; mais il reste impuissant contre l'antagonisme social qui désole la nation entière. Ce mal, en effet, a ses racines dans le foyer domestique et l'atelier de travail, où ne peut pénétrer l'action du plus puissant Souverain, et d'où sortent périodiquement les foules qui le renversent avec les inutiles résultats de son œuvre éphémère !

§ VI. Le mobile et le plan de la réforme.

Quand une race d'hommes s'est placée dans les conditions inouïes que je viens de rappeler; quand elle a remplacé la loi suprême par la doctrine des lettrés, et les traditions du genre humain par ces nouveautés de la veille; elle n'a plus qu'un moyen de salut. Le mobile de la réforme ne se trouve plus que dans les calamités nationales[1]. J'ai espéré, au

[1] « C'est par des calamités nationales qu'une corruption nationale doit se guérir. » Lettre de Bolingbroke citée dans la *Correspondance des Unions de la Paix sociale,* n° 4, § 4, note 1. (Note de 1873.)

début de mes travaux, que les catastrophes de juin 1848 détruiraient les causes qui nous retiennent dans l'erreur (8, V). Puissent les prospérités du temps présent ne pas trop nous éloigner des voies qui ramènent à la vérité[1].

Quant au plan de la réforme, les éléments en ont été successivement présentés dans cet ouvrage. Le but est la reconstruction de l'édifice social, qui a été ruiné par les empiétements de la monarchie et par la violence des révolutions. Il faut restaurer successivement : les fondements, c'est-à-dire la soumission des esprits à la loi suprême; les trois assises, ou la vie privée; le gouvernement local et l'État; enfin le couronnement de l'édifice, ou la Souveraineté.

§ VII. L'ordre et l'exécution de la réforme.

Le programme que je viens de résumer en quelques lignes, d'après les faits exposés dans cet ouvrage, indique à la fois et le plan et l'ordre dans lequel les divers éléments de la vie sociale doivent être restaurés. Le point de départ de ces restaurations successives ne peut soulever aucun doute chez ceux qui ont observé le jeu régulier d'une constitution stable. Tant que la loi morale n'aura pas repris son empire sur les

[1] Ce vœu n'a point été accompli, comme je l'espérais, par un retour spontané vers le Décalogue. Le mobile de la réforme nous est imposé de nouveau par des catastrophes qui vérifient une fois de plus la grande loi de l'histoire. Puissent-elles enfin suffire à notre enseignement et ne point être suivies de plus grands maux. (Note de 1873.)

cœurs, la vie privée, le gouvernement local et l'État ne pourront être raffermis, et la Souveraineté restera sans assiette. Malheureusement cette vérité est méconnue chez nous : c'est toujours en commençant par le sommet que nous voulons rebâtir l'édifice social. Après chaque ébranlement qui amène de nouvelles ruines, nous revenons à l'un des quatre couronnements qu'une catastrophe antérieure avait renversés : nous le replaçons sur des appuis qui déjà n'avaient pu le supporter, et qui sont devenus plus faibles que jamais. Il faut donc se résigner à reprendre l'œuvre dans toutes ses parties. Il faut surtout nous arracher à l'illusion qui nous a fait croire jusqu'à présent que la réforme pouvait sortir d'un effort momentané. En nous pressant trop d'arriver au but, nous nous en sommes toujours écartés. Au contraire, l'exécution deviendra prompte et sûre, si nous ne méprisons pas l'aide du temps. Suivant la méthode précédemment indiquée (64, VI à VIII), avant de reprendre en sous-œuvre l'édifice, nous devons tracer les détails du plan, puis réunir le personnel nécessaire à l'exécution. De là trois époques successives dont la durée pourrait être singulièrement abrégée par le dévouement des citoyens.

Dans une première époque, on mettrait la vérité en évidence, par l'enquête et la libre discussion, dans le domaine des intérêts privés. Cet exercice salutaire nous ramènerait, en outre, aux habitudes de tolérance du XVIIe siècle (62, VI). Il détruirait par cela même les erreurs, les préjugés et les pas-

sions qui entravent depuis longtemps notre marche, et il préparerait ainsi l'opinion à accepter la suite naturelle des réformes.

Dans une seconde période, on procéderait à l'exécution des réformes nécessaires à la vie privée, à mesure qu'elles seraient réclamées par l'opinion publique. On commencerait naturellement par celles qui, n'imposant aux individus aucune contrainte, et leur laissant même la faculté de rester dans les voies parcourues jusqu'à ce jour, leur ouvriraient pour l'avenir un libre accès dans des voies meilleures. La Liberté testamentaire est le type des réformes de cette nature; et, à ce point de vue, elle se présente une fois de plus comme le point de départ de toutes les autres. En rétablissant les familles-souches, elle rendra à la France les classes d'hommes qui fournissent à la vie publique ses meilleurs moyens d'action.

Dans une troisième période enfin, en s'appuyant sur les principes désormais admis et sur les hommes déjà formés, on abordera, avec les équitables tempéraments dont l'Angleterre donne l'exemple (60, XX), les réformes plus difficiles. Dans la vie privée, on supprimera définitivement les privilèges et les abus du régime actuel. Dans la vie publique, on restaurera successivement les libertés locales, le gouvernement central et la Souveraineté.

Évidemment de telles réformes ne peuvent s'improviser après une longue époque de corruption qui a sourdement miné les fondements de l'ordre

social, et rendu les citoyens incapables de se gouverner eux-mêmes. On ne saurait donc trop redire que le temps est un élément nécessaire à toute réforme exigeant l'amélioration morale des hommes. La patience nous deviendra plus facile en cette matière, quand nous aurons compris, grâce aux exemples de l'Angleterre, que la coutume créée par l'effort journalier des familles est un moyen de progrès plus efficace que les lois écrites. Cette vérité s'applique à toutes les branches du gouvernement central. Elle est particulièrement évidente pour les pouvoirs souverains que nous voulons en vain, depuis 1789, conserver ou réformer par des textes.

§ VIII. Les deux pouvoirs du gouvernement central.

Le gouvernement central comprend deux pouvoirs qui, avec des organismes fort divers, se distinguent toujours l'un de l'autre quand on remonte à leurs attributions fondamentales. Le pouvoir souverain garde la loi morale, qui est la source de tout bien; il assure en outre la paix sociale, qui est le critérium de toute prospérité. Le pouvoir exécutif, composé des ministres nommés par le Souverain, fait exécuter la loi dans toutes les régions du territoire; il réprime, par l'intervention de la justice ou par l'emploi de la force, les actes qui violent la loi et les attentats qui troublent la paix. Entre le premier qui doit avoir la permanence de son principe, et le second qui peut être modifié comme les intérêts

qu'il gouverne, se trouvent des autorités qui participent plus ou moins de ces deux caractères : tels sont les cours centrales de justice, les grands dignitaires et les membres des comités temporaires de réforme et des services gratuits.

Dans les exposés qui me restent à faire, je suivrai l'ordre adopté pour les précédents. Je continuerai à décrire de bas en haut les divers étages de l'activité sociale. Je commencerai donc par le ministère ce que j'ai à dire sur la réforme du gouvernement central, et je terminerai par la Souveraineté et ses auxiliaires immédiats.

§ IX. Le Premier ministre et les six services du ministère.

La principale condition de succès pour le pouvoir exécutif est l'unité de pensée et d'action. Elle est toujours remplie, dans les gouvernements modèles, par l'institution d'un Premier ministre. Le Chef de l'État le désigne parmi ceux qui possèdent au plus haut degré les quatre qualités des gouvernants, savoir : la vertu, la sûreté du jugement, la perspicacité et l'énergie. Il lui délègue son autorité et le soutient malgré les résistances que soulève toujours la meilleure pratique du pouvoir. Le Premier ministre soumet au Chef de l'État, la nomination des secrétaires d'État qui sont ses principaux auxiliaires, des gouverneurs de province, des magistrats, et en général des fonctionnaires dont il importe de relever le caractère dans l'opinion du peuple. Il choisit lui-même ou par ses délégués tous les autres

agents. Il exerce dans toute sa plénitude l'autorité publique, et il est responsable de toutes les fautes que commet le gouvernement. Le Chef de l'État, qui donne l'exemple de la vertu à ses sujets, est dispensé devant eux de toute responsabilité, quand il s'est attaché un Premier ministre soumis à la loi morale, et possédant les autres qualités des gouvernants.

Dans l'histoire des grandes monarchies héréditaires, on trouverait difficilement un règne dans lequel la prospérité n'ait pas été produite par le concert du monarque et d'un Premier ministre. Cette vérité est démontrée par nos succès du passé, depuis Louis VI et Suger, jusqu'à Louis XIII et Richelieu. Elle a été mise également en lumière par notre décadence présente, qui date du gouvernement personnel de Louis XIV. Les fondateurs de dynastie ont souvent fait exception à cette règle : ils ont rarement possédé la vertu, qualité distinctive du Chef de l'État; ils ont surtout réussi par les qualités d'un Premier ministre. Mais la dynastie ne s'est consolidée que lorsqu'elle est revenue à la pratique du vrai principe. Napoléon Ier a donné une confirmation frappante de ces enseignements de l'histoire. Il avait au plus haut degré les aptitudes d'un Premier ministre; mais en exerçant lui-même les fonctions de cette charge après un cataclysme qui avait tout détruit, il a établi une forme de gouvernement qui eût été impraticable pour des centaines de successeurs. Ce vice originel s'est plus ou moins conservé

chez tous les gouvernements postérieurs et a été pour eux une cause de faiblesse. Les petits dictacteurs improvisés par nos révolutions périodiques se complaisent particulièrement dans le cadre gouvernemental que Napoléon a créé pour lui-même : ils ne se flattent guère de régner par la vertu ; mais ils croient posséder les aptitudes du Premier ministre, et ils n'ont garde de chercher celui qui serait le plus digne d'en exercer l'emploi. La bureaucratie, qui a seule en partage la stabilité et la tradition du gouvernement, a aussi la souplesse nécessaire pour les maintenir dans cette illusion. Sous l'autorité nominale de ces parvenus d'un jour, elle prend d'ailleurs un caractère particulièrement pernicieux : elle continue sans effort, contre le gouvernement local et la vie privée, les empiétements que les gouvernants de l'ancien régime en décadence ne commettaient qu'au prix de luttes pénibles contre les pouvoirs traditionnels de la monarchie. Même sous les gouvernements plus réguliers que nous avons eus depuis la chute du premier empire, les bureaucraties centrales ont toujours opposé une résistance sourde et irrésistible aux efforts faits pour restaurer dans l'État, avec l'institution du Premier ministre, l'unité de pensée et d'action. Dans ces occasions, elles ont toujours exploité avec adresse l'inexpérience et la vanité des ministres préposés aux services spéciaux [1].

[1] Depuis que ces lignes ont été écrites, l'irruption des gouvernants révolutionnaires de 1870 a beaucoup aggravé le mal. Plus que jamais il existe entre chaque bureaucratie ministérielle et les

Les principaux services du gouvernement central, ceux qui sont confiés aux ministres secrétaires d'État, varient chez les grandes nations européennes selon la tradition de la race et la nature de ses intérêts à l'intérieur ou à l'étranger. Au milieu de cette diversité, on distingue habituellement six départements ministériels ayant pour objet : les affaires intérieures, les affaires étrangères, l'armée, la flotte, les colonies et les finances. Le Premier ministre donne l'impulsion à ces services, et parfois il se réserve la haute direction de l'un d'eux, avec le concours du ministre spécial. De nos jours, en Angleterre, le Premier ministre se charge particulièrement des finances et se nomme Premier lord de la trésorerie ; dans l'ancienne France, selon qu'il s'occupait surtout des finances ou des autres affaires intérieures, il était nommé Contrôleur général ou Chancelier.

§ X. Les affaires intérieures.

Chez une grande nation où la paix sociale règne dans des provinces solidement constituées, le ministère de l'intérieur garde une extrême simplicité. Il est devant le territoire entier, dans la situation où l'administration de chaque gouverneur est placée de-

autres une séparation plus tranchée que celle qui est établie par la grande muraille, entre la Chine et les pasteurs du Grand-steppe. Une lutte curieuse, dont je suis en ce moment les détails, m'apprend que cette comparaison n'a rien d'exagéré. La restauration d'un vrai « Premier ministre » mettra fin à ces stériles débats. Seule elle peut nous rendre la prospérité que cette institution conserve aux peuples modèles. (Note de février 1874.)

vant les localités de sa province. Il pourvoit seulement à deux groupes d'intérêts généraux. Le premier se rapporte exclusivement au gouvernement central; il comprend : la nomination et la direction des gouverneurs et des fonctionnaires locaux qui doivent être institués par le Souverain ; la direction des travaux, des bâtiments et des établissements de toute nature affectés au service de l'État ; la direction du personnel chargé dans les provinces de certains services qui sont utiles à l'État ou aux administrés, et qui doivent rester plus ou moins indépendants des administrations provinciales. Le second groupe se rattache particulièrement aux intérêts des provinces; il réunit les services qui ne peuvent être convenablement remplis par chacune d'elles ; tels sont : les lignes télégraphiques ; certains travaux publics ; la conservation des archives et des objets d'intérêt commun ; la direction des services ayant pour objet soit l'étude du territoire, soit la santé, l'instruction et divers autres intérêts généraux des populations.

En France, où depuis deux siècles la discorde s'étend de proche en proche à toutes les parties du corps social, les services de l'intérieur n'ont pu conserver cette simplicité. Il a fallu centraliser fortement, sous la direction du ministre, un service de sûreté générale ayant pour but de réprimer les attentats contre les propriétés et les personnes et de conjurer l'effet des passions hostiles aux gouvernants. Pendant quelque temps encore on devra maintenir, entre notre régime de transition et le régime définitif

qu'on peut dès à présent concevoir, une différence analogue à celle qu'on remarque entre le gouvernement de l'Irlande et celui des deux provinces de la Grande-Bretagne. Le maintien de la paix publique, en Angleterre et en Écosse, est surtout confié aux magistrats locaux, qui n'emploient que des agents de police sans armes, directement rétribués par les Comtés, les Unions et les Boroughs. En Irlande, au contraire, cette mission est dévolue à un Vice-roi, c'est-à-dire à un haut fonctionnaire politique, ayant sous ses ordres immédiats une force publique instituée par l'État, organisée et armée à peu près comme notre gendarmerie. Cependant le ministre de l'intérieur, même avec le concours de la police centrale la plus vigilante, ne saurait remplir personnellement, sur un territoire plus étendu et au milieu de passions plus ardentes, toute la mission de paix à laquelle suffit le Vice-roi de l'Irlande. Il aura pour auxiliaires directs les gouverneurs des provinces, et c'est pour lui assurer promptement ce concours qu'il importe de réduire à sa plus simple expression la réforme de la vie provinciale. Chez les nations d'Europe qui offrent les meilleurs modèles, le gouverneur est choisi parmi les notabilités de la province; en sorte qu'il joint le prestige d'une haute situation privée à celui que donne la délégation du Souverain. Il intervient le moins possible dans les difficultés de la vie locale : en gardant cette réserve, il se propose à la fois de grandir les autorités inférieures et de ménager l'ascendant du gouvernement

qu'il représente. Dominant par sa modération les passions et les intérêts qui s'agitent autour de lui, il acclimate parmi les populations la tolérance (62, VI), c'est-à-dire la vertu qui depuis deux siècles manque le plus à notre pays. Il affermit le règne du bien, moins en agissant lui-même qu'en provoquant l'initiative des particuliers. Il confère ou fait attribuer aux plus dignes les fonctions publiques, les distinctions et les honneurs. Il distribue ainsi des récompenses et non des faveurs : il a égard en ces occasions au mérite personnel, aux services rendus et à l'influence acquise, plus qu'aux protestations de dévouement envers l'autorité. Tous ces devoirs sont rarement pratiqués par les fonctionnaires qui représentent aujourd'hui le Souverain dans les départements. Les qualités nécessaires peuvent être rencontrées chez douze gouverneurs : elles ne le seront jamais chez quatre-vingt-neuf préfets !

La complication actuelle des affaires intérieures, au sein du gouvernement central, ne provient pas seulement de l'esprit de révolte des populations : elle est due plus encore aux empiétements continuels de la bureaucratie. Depuis 1789, et surtout depuis les exagérations du régime parlementaire, ce désordre s'est accru au point que trois simples sections de l'ancien ministère de l'intérieur constituent aujourd'hui les trois ministères de l'instruction publique, des travaux publics et du commerce. La bureaucratie a fait ces conquêtes en exploitant à son profit deux erreurs. Selon la première, que je réfuterai plus loin

(XXI), la multiplication des ministères serait une nécessité du régime parlementaire. Selon la seconde, elle serait le moyen de favoriser certaines branches d'activité sociale. Les personnes placées à ce point de vue, voulant faire prospérer « le premier des arts », demandent aujourd'hui que le ministère du commerce soit dédoublé, et que l'une de ses subdivisions constitue le ministère spécial de l'agriculture. Toute enquête impartiale démontrera le danger de cette nouveauté. Le meilleur moyen de favoriser l'agriculture est d'alléger les charges qui pèsent sur les agriculteurs : c'est de leur rendre à titre de dégrèvement l'équivalent de l'impôt qui serait absorbé par le nouveau ministère. A cet égard, la France rentrera dans sa propre tradition et dans la pratique des peuples modèles en réformant sa vie provinciale : elle y fera prospérer les intérêts et grandir les talents qu'étouffent aujourd'hui les bureaucraties parisiennes.

§ XI. Les affaires étrangères.

Le service des affaires étrangères a pour but d'établir de bons rapports entre les nations. Il avait peu d'importance dans les sociétés antiques; car les grands empires absorbaient alors les peuples voisins par la conquête, ou faisaient autour d'eux le vide en ravageant les territoires non soumis. Dans le régime européen, au contraire, ce service joue depuis longtemps un rôle considérable. Comme je l'ai expliqué ailleurs (51, IX), la supériorité actuelle de

l'Europe résulte des efforts simultanés de beaucoup d'États indépendants, qui sont excités par une émulation salutaire à éviter les fautes et à s'assimiler les succès de leurs voisins. Sous l'influence de ce stimulant énergique, le peuple le mieux gouverné réforme sans cesse ses mœurs et ses institutions. Il perpétue chez lui la rare alliance de la force et de la justice. Il gagne, par l'exemple qu'il donne, la sympathie des autres nations, et il s'assure ainsi de solides alliances pour le cas où il aurait à repousser une agression injuste. Le peuple qui prendra à l'avenir le premier rang dans l'opinion devra se maintenir en paix, sans le concours d'un grand établissement militaire [1]; il devra conserver néanmoins la prépondérance qui se fonde sur l'excellence des institutions civiles et religieuses. La France s'est élevée à cette haute situation en 1598 et en 1648, lors des traités de paix de Vervins et de Munster; et si elle ne l'a plus retrouvée depuis cette époque, c'est que ses entreprises de guerre ont eu pour fin de dominer les peuples faibles, plutôt que de les protéger.

Il ne suffit pas qu'un peuple l'emporte ainsi sur ses émules : il faut encore qu'une direction intelligente de ses relations à l'extérieur amène les autres peuples à reconnaître sa supériorité. Cette tâche difficile exige une méditation soutenue, une conduite

[1] En 1864, la France pouvait réaliser ce programme : en 1871, elle doit subir la contrainte qui transforme les nations et les armées. Cette transformation achèverait sa perte, si la corruption présente subsistait : elle serait le salut, si la réforme se liait à la restauration de l'ordre moral. Voir la Pièce VIII. (Note de 1873.)

discrète et un tact parfait : à ces divers titres, elle est partout utilement concentrée dans les mains d'un secrétaire d'État secondé par des fonctionnaires éminents.

En cette matière, au surplus, la loi morale sera plus utile que la science des chancelleries. Dans les débats que la contiguïté fait naître, elle guide les gouvernants de deux nations aussi sûrement que les propriétaires de deux domaines. L'obéissance à la loi divine fournit aux uns comme aux autres le moyen d'éviter les conflits (XXII). C'est le respect des Ve et VIIe commandements de Dieu qui donne sous ce rapport au moyen âge son caractère de grandeur. On y trouve à chaque époque, en ce qui touche la modération dans la force, d'admirables exemples[1] qu'on ne voit plus en Europe depuis les règnes de Philippe II, de Louis XIV et de Frédéric II.

[1] Parmi ces exemples on peut citer la clémence que montra le roi Charles VIII envers le duc de Bretagne, qui l'avait attaqué injustement et avait été vaincu à Saint-Aubin-du-Cormier (1488). Le roi, recevant les envoyés du duc, rappelle que « Dieu, qui a tou- « jours esté le protecteur du royaume, l'avait gardé et préservé « dans sa bonne querelle et lui avait donné la victoire de ses en- « nemis, tellement qu'ils avaient grande cause de s'humilier envers « lui »; il ajoute ensuite que « bien qu'il parût assez qu'il était « alors en son pouvoir de les achever de perdre, il ne voulait « toutesfois point user de vengeance en leur endroit, mais la lais- « ser toute à Dieu, à qui elle doit être réservée ». *Histoire de Charles VIII,* par Guill. de Jaligny et autres; Paris, imp. Royale, 1694, 1 vol. in-folio, p. 56.

§ XI. L'armée.

La plupart des armées offrent, en Europe, deux organisations distinctes. Une première partie est sédentaire, attachée à chaque circonscription territoriale et commandée par des propriétaires fonciers. Une seconde partie est mobile ; elle est dirigée et administrée en temps de paix comme elle le serait en temps de guerre, en sorte qu'elle est toujours prête à entrer en campagne. Cette double organisation a été signalée en Angleterre dans les milices de Comté (57, XVI) et dans l'armée proprement dite (60, XXI). Elle se présente également, avec des caractères fort remarquables, en Suède et en Russie. En Prusse, les avantages propres aux deux systèmes sont réunis. Sauf la garde royale, qui se déplace et se recrute sur le territoire entier, l'armée et la réserve sont essentiellement sédentaires et provinciales; mais, vu l'organisation permanente du commandement, elles sont aussi mobiles que la garde. Le Roi commande l'armée avec le concours de bureaux attachés à sa personne. Le chef qui administre prend directement les ordres du Roi, et les transmet aux corps d'armée provinciaux. Le personnel rural qui, à un moment donné, n'est pas au chef-lieu de son régiment, est réparti dans les foyers de la région contiguë : il peut donc être réuni, équipé et armé en quelques jours.

L'armée française est privée de ces avantages : elle n'est ni sédentaire ni promptement mobilisable en

cas de guerre. Elle est commandée, en principe, par le Souverain. En fait, elle est dirigée et administrée par le ministre de la guerre, qui en général ne la commanderait plus dès qu'il faudrait faire campagne. Ce ministre, en effet, est désigné, non comme le chef prussien par ses qualités militaires, mais, comme le ministre anglais de la guerre (60, XXI), par son aptitude à défendre devant le parlement les intérêts de l'armée. En raison de l'instabilité qui émane trop souvent chez nous du régime parlementaire, ce ministre ne peut acquérir par une pratique suffisamment prolongée les qualités du commandement. De là il résulte que le service qui exige le plus l'unité de pensée et d'action, la responsabilité et la personnalité d'un chef unique, est en fait dirigé par des bureaux et des comités consultatifs (64, IV), souvent travaillés par des discordes intestines, et toujours irresponsables. Un tel régime est condamné à la fois par l'expérience et la raison. Ici, comme en toutes choses, la réforme doit prendre pour modèles les peuples qui se distinguent par leur succès; cependant elle doit être subordonnée en partie à l'organisation politique du pays. Si l'autorité du Souverain doit être prépondérante en ce qui touche l'armée, on ne saurait prendre un meilleur modèle que le régime prussien. Si la prépondérance doit appartenir au Parlement, il faut se rapprocher du régime anglais : il faut instituer, sous la haute direction du Souverain, un « commandant en chef de l'armée » et un « ministre parlementaire » défenseur de l'ar-

mée, contrôleur de ses finances et de ses règlements[1].

§ XIII. La flotte.

Le service de la marine militaire est confié, en Angleterre, à un comité (60, XXI) dont les membres se partagent la direction des diverses branches d'administration et du personnel attaché à chacune d'elles. En France, où ce service est moins vaste et moins compliqué, où les mœurs ne se prêtent point encore à l'intervention des pouvoirs collectifs, il semble préférable de maintenir l'institution d'un ministre spécial, à la condition qu'il soit secondé par des fonctionnaires responsables. Dans la flotte comme dans l'armée, la réforme se lie intimement à celles qui restaureront la stabilité et la fécondité au sein des familles rurales.

Le personnel inférieur des flottes militaires et commerciales se recruterait surtout parmi les ma-

[1] Parmi les personnes qui depuis la publication, en 1864, des ch. 40 et 67 de cet ouvrage, se sont rendues à mon appel (Avertissement) au sujet de l'armée, je signale au premier rang M. Maxime Lahaussois, sous-intendant militaire. Son premier travail m'a été envoyé manuscrit en juillet 1868, avec ce titre modeste : *Étude sur l'installation de l'armée.* Les personnes qui voudront s'éclairer sur cette délicate partie de la réforme consulteront très utilement les écrits et les discours suivants de cet auteur : *L'Armée nouvelle* et *La France armée;* les *Conférences sur l'armée* (*Bulletin de la Société d'économie sociale,* 10 et 24 décembre 1871; 7 et 21 décembre 1873). M. Lahaussois est l'auteur qui a le mieux démontré que l'armée nouvelle n'assurera notre salut qu'en provoquant impérieusement la réforme des mœurs publiques et privées. (Note de 1873.)

telots propriétaires de petits domaines ruraux. Sous ce rapport, il n'y aurait qu'à raffermir ou à multiplier par le testament les familles-souches, qui abondent encore sur nos trois régions maritimes et les autres rivages du Continent. Ces familles, dont le meilleur type est offert par les marins *indelta* de la Suède, joignent toujours la petite culture à l'exercice de leur profession principale. Les vieux parents, les femmes et les jeunes enfants exécutent la plupart des travaux agricoles du domaine. Le chef de famille et ses fils adultes partagent, autant que possible, ces travaux à l'époque des moissons; puis, pendant le reste de l'année, ils exercent la pêche côtière, le cabotage, la grande pêche, la navigation de long cours et le service de la flotte. Quant au corps des officiers, il se recruterait également, au grand avantage des femmes et des enfants, parmi les familles-souches de propriétaires ruraux, conformément aux excellentes traditions qui ont encore çà et là résisté, dans nos provinces maritimes, aux ravages de notre loi de succession.

§ XIV. Les colonies.

Sous son régime actuel de Partage forcé et de familles instables, la France ne peut suffire au recrutement de ses armées, de ses manufactures, de son commerce et de ses grandes villes, qu'à la condition de faire appel aux populations des pays étrangers [1]. Elle est donc impuissante, non, comme on

[1] Au début de la guerre de 1870, mes concitoyens ont été éton-

l'a dit, faute d'aptitude, mais faute d'émigrants, à développer son régime colonial. Elle peut sans doute fonder au dehors, ainsi qu'elle le fait aux Antilles et dans l'Océanie, de précaires établissements. Elle peut soumettre par la force, dans l'Algérie et dans l'Annam, comme l'Angleterre le fait dans l'Inde, des peuples tenus par leurs institutions dans un état d'infériorité. Mais elle ne saurait prétendre, comme l'Angleterre en Australie, à faire prospérer de vraies colonies, conquises par sa propre race sur la barbarie ou le désert. Moins capable de créer par le travail que de dominer par son armée ou sa flotte, elle a judicieusement agi jusqu'à présent en partageant le service colonial entre les deux secrétaires d'État de la guerre et de la marine. Mais un secrétaire d'État des colonies deviendra aussi nécessaire qu'en Angleterre, lorsque la Liberté testamentaire et de bonnes coutumes *ab intestat* auront restauré en France, avec l'ancienne fécondité, le principe de l'expansion coloniale [1].

nés, souvent indignés, de découvrir autour d'eux des colonies nombreuses d'Allemands dévoués à l'ennemi. Ce sont eux cependant qui ont créé ce redoutable état de choses, sous des influences auxquelles notre nationalité ne saurait longtemps résister: la stérilité systématique des mariages; la rébellion et la paresse de la jeunesse riche; l'impulsion fiévreuse imprimée aux travaux publics et au travail manufacturier; le droit de possession des immeubles accordé sur notre territoire aux étrangers. On m'assure que beaucoup de chefs de maison se sont engagés par patriotisme à repousser les étrangers. Je n'ai encore fait aucune enquête à ce sujet; mais j'affirme que ces résolutions resteront sans effet tant que subsistera, en France, le funeste régime du Partage forcé. (Note de 1872.)

[1] Voir, dans le *Bulletin de la Société d'économie sociale*, 15 fé-

§ XV. Les finances.

Les finances, comme l'armée, soulèvent en France les plus graves critiques, et il suffit de comparer ce service à celui des Anglais pour apercevoir l'urgence d'une réforme radicale. Depuis 1829, les deux nations, après avoir réparé les désastres d'une longue guerre, se sont trouvées dans des conditions également favorables pour accroître leur prospérité. La richesse et le crédit des particuliers se sont, en effet, considérablement développés dans les deux pays; mais il en a été tout autrement des ressources et du crédit des deux États. En Angleterre, où les services publics sont largement dotés, où les fonctionnaires reçoivent de généreuses rétributions, les recettes du budget excèdent habituellement les dépenses; les impôts et la dette diminuent; l'État pourrait emprunter au taux de 3 1/4 p. 100. En France, où les fonctionnaires comme les services sont moins bien pourvus, le budget est habituellement en déficit; les impôts, et surtout la dette s'aggravent; l'État conclut difficilement ses fréquents emprunts au taux de 4 3/4 p. 100. On aperçoit aisément la cause de ces différences quand on se reporte aux principes qui prévalent dans les deux pays.

Les Anglais sont convaincus que la puissance d'une nation, ou, en d'autres termes, l'effort qu'un peuple

vrier 1874, l'exposé de M. Paul Cave, lieutenant de vaisseau, sur la colonisation de la Cochinchine; voir aussi la discussion qui en a été la suite. (Note de 1874.)

peut faire pour défendre à tout prix contre l'étranger son indépendance et son honneur, se mesurent par les ressources financières de l'État, non moins que par la vertu des citoyens. Ils pensent que l'art du gouvernement est de tenir toujours l'État en mesure de pourvoir aux circonstances critiques qui peuvent se produire. Or l'expérience leur a appris que pour atteindre ce but ils doivent redouter cinq écueils principaux : se garder des luttes d'influence qui de 1792 à 1815 ont amené dans leur dette une augmentation énorme; se renfermer rigoureusement en temps ordinaire dans les dépenses incombant à l'État; satisfaire exclusivement par l'impôt, non seulement à ces dépenses, mais encore à l'amortissement des emprunts contractés antérieurement pour la défense du sol; ne recourir de nouveau au crédit que quand cette nécessité se présente avec un caractère irrésistible; enfin éviter, à l'intérieur comme au dehors, toute infraction à la loi morale, en se persuadant que la bonne politique fait les bonnes finances.

L'organisation des finances, comme celle du pouvoir exécutif tout entier, est subordonnée à ces doctrines. L'homme d'État qui dirige le gouvernement est habituellement le Premier lord de la trésorerie; il a spécialement, devant le pays et le monarque, le devoir de maintenir la recette au-dessus de la dépense. Il juge à ce point de vue toutes les questions qui se présentent; il pèse à la fois sur ses collègues et sur les promoteurs des entreprises utiles, en

offrant, en regard du bien qu'on désire, la perspective certaine d'un accroissement d'impôt. Il est secondé par un ministre, le chancelier de l'Échiquier, exempt comme lui du soin de détails absorbants. Le chancelier consacre tout son temps à dresser un budget en équilibre, conformément aux instructions de son chef et aux données fournies par les commissaires de la trésorerie (60, XIV). En cas de difficulté, il soumet au Premier lord les besoins des services consommateurs; mais en même temps il fait appel à son autorité pour plier ces derniers aux nécessités de la politique financière. Ces deux ministres sont aidés par trois lords commissaires, et par deux autres hauts fonctionnaires jouissant d'une grande autorité personnelle et, comme les cinq précédents, membres du Parlement. Les recettes sont assurées par cette haute surveillance; quant aux dépenses, elles sont contrôlées par le seul procédé efficace qu'on puisse employer en cette dificile matière, par l'ordonnancement centralisé de toutes les sommes à payer, selon les allocations accordées par le budget aux services publics.

Cette énergique concentration d'autorité et ces principes salutaires appliqués sans relâche depuis l'année 1829 n'ont pas toujours réussi, dans une ère de paix sociale, à maintenir en Angleterre l'équilibre des recettes et des dépenses. On s'explique donc que cet équilibre ait été constamment renversé chez nous, sous l'influence de pratiques et de principes opposés.

Beaucoup de Français se persuadent encore que la puissance d'une nation se mesure au bruit qu'elle fait dans le monde. Ils aiment à dominer les autres peuples pour les rendre heureux, et ils croient par là se concilier leur admiration ou leur reconnaissance. Ils ont été souvent dociles à l'excès, ou rebelles, selon que leurs gouvernements flattaient ou réprimaient ce sentiment. Les Français exigent également que l'État pourvoie aux travaux publics; à l'embellissement des villes; aux progrès des industries agricoles, manufacturières et commerciales; à la propagation de l'enseignement; à l'encouragement des arts; et à une multitude de services qui en Angleterre sont à la charge des familles, des associations privées et des gouvernements locaux. Il est donc naturel que l'État, sortant ainsi de son domaine, emprunte sans cesse chez nous, dans le temps où la dette anglaise se réduit au contraire par l'excédent des recettes. Le vice de nos finances ne provient point des abus qui ont régné à d'autres époques. Il dérive surtout de l'idée fausse qui fait absorber par des services utiles, mais étrangers à l'État, des ressources qui devraient être réservées pour les services essentiels, et, par exemple, pour la défense du territoire national.

Nos pratiques en matière de finances ne sont pas meilleures que nos principes. Depuis longtemps aucun homme d'État n'a réellement eu, ni devant le Souverain ni devant le public, la responsabilité du budget français : l'équilibre en a toujours été dé-

truit, en fait, par le droit acquis à chaque bureaucratie ministérielle de dresser le budget, et d'ordonnancer les dépenses de son administration. Ce détail montre combien on se trompe, en appelant « centralisation » le vice principal de notre système de gouvernement. Il est manifeste que les services financiers de la France souffrent non de la concentration, mais de l'éparpillement des attributions. Au reste, le mal ne résulte pas seulement des causes que je viens d'indiquer : il a été souvent aggravé par les efforts qu'on a faits pour y porter remède. Au lieu de soumettre les dépenses du budget au contrôle préalable de hautes autorités, on s'est borné à établir un mécanisme compliqué qui garantit la régularité de faits accomplis sous un régime vicieux.

J'ai souvent cherché, avec le concours d'hommes éminents appartenant à nos administrations financières, le plan de réforme à adopter, et je n'ai jamais aperçu une solution meilleure que celle des Anglais. L'étude du passé nous ramènerait aussi à la même conclusion. Sans doute, notre ancien système financier a offert une multitude d'abus que la Révolution et l'Empire ont heureusement corrigés; mais il a réussi parfois à en conjurer l'effet, en attribuant au Contrôleur général des finances une autorité réelle sur l'ensemble des services publics. Le passé et le présent semblent donc indiquer que notre haute hiérarchie financière devrait comprendre trois autorités principales : le Premier ministre, oc-

cupant la situation du Contrôleur général des bonnes époques, dirigeant tous les services de l'État et contrôlant ceux des provinces; un ministre dressant le budget; un conseil supérieur de trésorerie surveillant, sous la direction des autorités précédentes, la rentrée de toutes les recettes et l'ordonnancement de toutes les dépenses.

§ XVI. Les trois éléments de la souveraineté.

J'ai dû souvent, dans ce qui précède, indiquer incidemment divers caractères de la Souveraineté. Ici, j'ai à coordonner ces indications en insistant sur le but qui lui est propre et sur l'organisation qui lui est donnée dans les constitutions sociales des différents peuples.

Le but de la Souveraineté est de pourvoir aux intérêts publics qu'il faut impérieusement satisfaire dans toute société. Elle remplit ce rôle en exerçant beaucoup d'attributions. Celles-ci, considérées dans leurs principes essentiels, se résument dans les termes suivants : donner l'exemple de la soumission aux prescriptions de la Loi morale et en imposer l'obéissance aux gouvernants et au peuple; interpréter cette loi dans les applications qui en sont faites aux besoins de la société; faire respecter la Coutume créée par ces applications réitérées; rédiger et promulguer les Règlements [1] qui répondent à

[1] Pour écarter toute chance de confusion, au milieu de l'extrême complication du sujet traité dans ce paragraphe, je donne exceptionnellement un sens exclusif aux deux mots Loi et Règlements.

des nécessités urgentes ou remédient à la corruption qui s'introduit dans la Coutume; juger les contestations soulevées entre les particuliers et faire exécuter, au besoin par la force publique, la décision des juges; repousser, par l'emploi simultané la justice et de la force, les infractions à la Loi, à la Coutume et aux Règlements; enfin réprimer sans délai tous les attentats contre la paix publique commis par les particuliers, les corporations ou les agents de l'autorité.

L'organisation de la Souveraineté varie selon l'état des mœurs et la nature des lieux. Elle se complique par le concours d'une foule de causes au premier rang desquelles il faut placer le développement de la corruption parmi le peuple et ses gouvernants, l'extension du territoire et la multiplication des unités locales, enfin le voisinage de nations rivales et belliqueuses.

Dans le cas le plus simple, la population entière respecte le Décalogue et obéit aux autorités patriarcales; elle ne comprend qu'un petit nombre de familles isolées au milieu d'un steppe, d'une forêt ou d'un défrichement. Dans cette condition propre aux meilleures sociétés naissantes, l'autorité est exercée surtout par « les citoyens communaux », c'est-à-dire par la communauté des chefs de famille

Je nomme Loi les préceptes du Décalogue révélés par Dieu au premier homme; j'appelle Règlements les prescriptions que les législateurs édictent et que j'ai souvent désignées sous le nom de « lois écrites » dans le cours de cet ouvrage.

soumis à la loi morale, attachés au sol par la propriété (54, XII), et dévoués à la paix publique. Les décisions importantes relatives aux intérêts communs, qui sont la préoccupation journalière de chacun, sont prises selon la Coutume et les Règlements par les citoyens communaux assemblés. Ces attributions sont la fonction essentielle des autorités communales; et les deux autres éléments de la Souveraineté appartiennent aux autorités des circonscriptions supérieures.

Toutefois, quand la population reste isolée ou s'agglomère, et quand survient quelque danger public, ces deux autres éléments apparaissent dans la commune. S'il s'agit d'interpréter la Loi, la Coutume ou les Règlements, cette mission est confiée à un petit nombre d'hommes choisis parmi les plus sages; s'il s'agit de réprimer des troubles momentanés, l'initiative est confiée à un seul homme, celui qui possède au plus haut degré la sûreté du jugement, la perspicacité et l'énergie. Cette organisation de la Souveraineté est encore en action dans les communes qui naissent à l'orient de la Russie et à l'occident des États-Unis. Elle existe même dans les vieilles communes qui ont gardé jusqu'à ce jour leur indépendance, grâce au respect accordé par leurs puissants voisins à la Loi morale et à la Coutume, ou, en d'autres termes, au droit des gens[1].

[1] Le petit État de Saint-Marin, composé de quelques milliers d'habitants, donne un exemple de cette organisation de la Souveraineté. Les chefs de famille, ayant droit de cité, délibèrent sur les

Cependant, même dans les communes modèles, la population entière ne s'élève pas à l'état de perfection qui vient d'être indiqué. Certaines individualités tendent toujours à se révolter contre la Loi; elles se montrent incapables d'acquérir et de posséder la propriété, et parfois elles sont portées à troubler la paix publique. Les citoyens communaux considèrent donc partout comme un de leurs principaux devoirs la réformation de ces inclinations vicieuses : ils continuent d'abord sur les jeunes délinquants l'œuvre répressive du père de famille; ils interdisent la dignité du mariage à ceux qui persistent dans le mal (26, XVII; 29, II et 50, IX); enfin ils expulsent de la commune ceux qui se montrent incorrigibles et dangereux (65, VIII et XXIII). Malheureusement, quand, les mœurs s'étant altérées, l'esprit public et les institutions ne comportent plus ces habitudes d'interdiction et d'expulsion, on voit se multiplier dans la commune les familles incapables et vicieuses. Ces familles constituent bientôt une classe inférieure qui tranche avec toutes les autres. Elles tirent du patronage et de l'assistance les ressources qu'elles ne sauraient se procurer par les moyens

affaires qui les touchent directement : l'interprétation et l'application des lois sont attribuées à un sénat et à un juge; enfin le pouvoir exécutif est confié par le sénat à un podestat. Aux époques où la paix publique est complètement affermie, on divise entre deux chefs la fonction de ce dernier. Ce petit gouvernement a presque toujours fait preuve d'une haute sagesse. Ainsi, lorsqu'en 1797 le général Bonaparte offrit à la république de Saint-Marin un accroissement de territoire, les autorités publiques refusèrent sans hésiter cette proposition.

propres à la partie prévoyante, morale et vraiment libre de la population. Mais si la coutume ainsi faussée tolère le séjour de ces familles et pourvoit à leurs besoins, elle ne les admet pas à fournir des citoyens communaux[1].

En résumé, les communes modèles, celles qui, ayant gardé intacte la vraie coutume, ne comprennent que des propriétaires fonciers, montrent dans tout son développement le gouvernement des citoyens par eux-mêmes (55, II). Elles nous offrent également en germe le gouvernement des sages qui est celui des provinces modèles (57, IV), et le gouvernement d'un seul homme qui, dans les États modèles, est la suprême garantie de la paix publique (XVIII). On voit, par ce qui précède, que la Souveraineté, même dans la moindre agglomération de familles, comprend toujours trois éléments qui, d'après le sens rigoureux des mots, doivent être nommés : Démocratie, Aristocratie et Monarchie. Il n'est donc pas vrai, comme on l'affirme journellement parmi nous, que ces trois mots correspondent à trois formes distinctes de gouvernement entre lesquelles chaque nation aurait à faire un choix exclusif : d'après leur véritable signification, la Démocratie, l'Aristocratie

[1] Dans de telles communes, la paix publique ne se conserve qu'à deux conditions : si la direction des intérêts communs reste confiée exclusivement aux propriétaires fonciers ; si la classe dirigeante, après avoir toléré le développement du mal, n'oublie pas qu'elle a le devoir de le guérir. La France est le seul pays où l'esprit révolutionnaire ait accordé le droit de vote à la classe inférieure, sans se préoccuper en rien de l'élever à la propriété par le travail, l'épargne et le patronage.

et la Monarchie sont trois éléments nécessaires dans le gouvernement de toute société ; elles constituent partout l'autonomie communale, l'autonomie provinciale, et le pouvoir souverain.

Les trois éléments de la Souveraineté deviennent plus distincts à mesure que s'accroissent le territoire et la population. Ainsi j'ai montré, dans le Grand-steppe, l'action gouvernementale exercée sur chaque pâturage par les chefs de famille ; sur chaque tribu, par les sages ; sur la nation entière, par les Souverains de Chine et de Russie (64, IX). Une organisation analogue régnait dans la Nouvelle-Angleterre lorsqu'éclata la guerre de l'indépendance : les communes étaient gouvernées par les propriétaires fonciers ; les comtés et les états, par les notabilités locales[1] ; les treize colonies, enfin, par le souverain

[1] Ainsi que je l'ai expliqué (62, XIV), Th. Jefferson vicia dans son principe l'ancienne constitution américaine. Il fit indûment prédominer, dans la province et dans l'État, la démocratie qui jusque-là s'était exercée utilement dans la commune. Il constate lui-même en ces termes la prépondérance qui, dans l'ancienne constitution, était acquise à une classe de grands propriétaires ruraux : « Dans les premiers temps de la colonie..., quelques individus prévoyants avaient acquis de grandes concessions... ; ils « avaient substitué ces biens à leurs descendants. La transmission « de ces propriétés, de génération en génération, à des hommes « qui portaient le même nom, avait fini par élever une classe « distincte de familles qui... formaient... une espèce d'ordre de « patriciens... C'est parmi cet ordre que le roi choisissait habituellement ses conseillers d'État. » (Th. Jefferson, *Mélanges politiques et philosophiques ;* Paris, 1833, in-8° ; t. I, p. 194). — Cette classe de grands propriétaires existe encore, grâce à la Liberté testamentaire ; mais, vu les abus actuels de la démocratie, elle a perdu toute participation aux affaires publiques, au grand détriment de la constitution sociale (62, XIV).

des Iles Britanniques. Les mêmes faits généraux apparaissent très visiblement dans les détails que j'ai donnés sur la constitution du Royaume-Uni : le gouvernement est démocratique dans le Vestry, aristocratique dans le Comté, monarchique dans l'État. Toutes les grandes nations européennes présentent cette hiérarchie des trois éléments de la Souveraineté, dans la vie communale, dans la vie provinciale et dans le gouvernement central.

Tant que la masse du peuple est maintenue, par l'autorité des pères de famille, dans la pratique du Décalogue; tant que les particuliers et les pouvoirs locaux se croient tenus de faire régner la paix publique, la commune et la province gardent toute l'indépendance qui leur appartient, avec la dose de Souveraineté qui leur est propre. Mais il en est tout autrement si le peuple se corrompt : les autonomies de la province et de la commune deviennent moins aptes à conserver la paix. Le pouvoir souverain est alors appelé à étendre son action : il se substitue, par ses agents, à l'action aristocratique dans la province, et, si cela devient nécessaire, à l'action démocratique dans la commune. Ces envahissements de la Souveraineté centrale croissent exactement comme la corruption du peuple. Les gouvernants exercent donc, même aux époques de décadence, une action bienfaisante ; et ce fait n'est pas en contradiction avec l'enseignement donné dans cet ouvrage sur l'origine de la corruption. Il est vrai, comme je l'ai dit souvent, qu'à ces funestes époques le mal vient surtout de

l'exemple des riches, des lettrés, des clercs et des gouvernants. Mais, à ce sujet, il y a lieu de faire trois remarques. Si le pouvoir souverain est devenu incapable de restaurer la vertu qu'il ne possède plus, il reste très apte à rétablir la paix publique par la force, tant que le vice n'a pas envahi les familles où se recrutent les gendarmes. A défaut d'un plus noble mobile, l'attachement aux avantages du pouvoir fait sentir aux gouvernants le besoin de l'ordre moral et matériel. De leur côté, les particuliers demeurés fidèles à la Loi trouvent dans la prolongation de la paix la quiétude sans laquelle ils ne pourraient accomplir la vraie réforme. Enfin on peut tenir la réforme pour achevée dès que deux conditions sont remplies : quand les gouvernants prennent de nouveau la vertu pour mobile de leurs actions; quand le pouvoir souverain possède en lui-même le contre-poids aux effets de la corruption.

§ XVII. Les trois éléments du pouvoir souverain.

Cependant on exagère ordinairement chez nous les obstacles que la constitution du pouvoir souverain oppose à l'accomplissement de la réforme. On attribue trop souvent au chef de ce pouvoir le mal qui réside surtout dans la corruption du peuple et dans les Règlements qui l'empêchent de pratiquer la loi morale. Cette erreur a été signalée incidemment quand j'ai décrit soit l'exercice de l'autorité dans la vie privée, soit le gouvernement de la commune et de la province; elle apparaît plus visiblement encore

en ce qui touche le gouvernement central. On est surtout frappé de cette erreur lorsqu'on étudie dans leurs détails l'action et les formes du pouvoir souverain.

L'action de ce pouvoir se réduit à sa plus simple expression lorsque le peuple s'élève au plus haut degré de perfection morale, et lorsqu'en même temps il est, par la nature des lieux, à l'abri des influences qui pourraient le corrompre ou le dominer. Ce cas se réalise dans l'Asie centrale chez les Dvoédantzi (64, X) : on n'y aperçoit aucune action exercée par le Souverain sur la nation, par le conseil des sages sur la tribu, enfin par la communauté des chefs de famille sur la population du pâturage. Chaque chef de famille exerce sur les siens la plénitude de l'autorité ; il vit dans l'état de liberté dont jouissaient au début du XVIe siècle tous les propriétaires ruraux de la France; comme ces derniers, « il ne sent pas deux fois en sa vie le poids de la Souveraineté » (63, XVII). Les deux Souverains des Dvoédantzi, placés à 6,000 kilomètres de leurs sujets, n'interviennent jamais dans leurs affaires et ne sont même pas représentés parmi eux. Cependant ils sont loin d'être inutiles : ils occupent dans la constitution de ce peuple une place qui se trouve par là interdite à l'ambition des chefs de tribu. Enfin leur rôle deviendrait efficace dès que la corruption des gouvernants locaux aurait pour effet de troubler la paix publique.

Au contraire, l'action du pouvoir souverain atteint

ses plus extrêmes limites quand le peuple est plongé dans le vice et surtout dans l'erreur ; quand les Règlements et les institutions qui en dérivent s'opposent à la restauration de la Loi et de la Coutume ; quand enfin le territoire est entouré de nations rivales, puissantes et belliqueuses. Telle est la déplorable situation dans laquelle la France est aujourd'hui placée[1]. Notre race est parmi toutes les autres la plus opprimée : dans la vie privée, par le Code civil et les autres Règlements de la Terreur, par les monopoles commerciaux et leurs agents, par les légistes et leurs nombreux auxiliaires ; dans la commune et dans la province, par le poids des prescriptions règlementaires et la multiplicité des fonctionnaires publics. C'est aussi parmi nous que le pouvoir souverain pèse le plus lourdement sur la province, le département, l'arrondissement, le canton, la commune, la corporation, l'atelier et le foyer. C'est également la France qui, par ses erreurs et ses folles entreprises, a le plus encouru l'inimitié de ses voisins; c'est elle enfin qui, à raison des charmes de

[1] J'entends dire souvent que la situation de l'Espagne est inférieure à celle de la France : c'est une profonde erreur. Sans aborder ici une comparaison méthodique qui est étrangère à mon sujet, je me borne à insister sur deux faits L'Espagne a, pour son malheur, adopté en partie nos règlements et nos institutions révolutionnaires; mais elle ne nous a point imité dans le monstrueux attentat qui a détruit nos provinces (63, V). Elle a institué comme nous des bureaucraties centrales; mais elle n'a pu comme nous étendre l'action de ce fléau à toutes les subdivisions du territoire. C'est ainsi que la Catalogne (Pièce V) et surtout les provinces basques ont conservé avec leurs coutumes la meilleure constitution sociale de l'Europe (62, IV).

son climat et de la richesse de ses productions, excite le plus leurs convoitises.

Les formes du pouvoir souverain varient autant que les limites de son action ; mais on y aperçoit partout certains caractères communs qu'impose la nature même de l'institution. Comme je l'ai dit ci-dessus (VIII), ce pouvoir a deux attributions essentielles : donner l'exemple de la vertu ; choisir judicieusement le Premier ministre. La première, simple comme la loi morale, ne peut être efficacement remplie que par une personne attirant sur elle les regards du public entier : sous divers noms spéciaux, cette personne est toujours, en réalité ou en apparence, le *Chef de l'État.* La seconde, complexe comme l'activité sociale, exige le concours de deux groupes d'hommes ayant l'expérience nécessaire pour juger si le ministre et ses auxiliaires pourvoient suffisamment aux deux principaux besoins de la société. L'un des groupes conserve et interprète la Loi : il représente surtout la Coutume et la tradition nationale ; quand il ne se borne pas à donner des conseils, quand il intervient dans le choix du Premier ministre et dans la confection des Règlements, il se nomme le *Sénat*. Le second groupe est le principal interprète des intérêts qui portent les communes à réclamer une modification dans la Coutume ou les Règlements : il représente surtout l'esprit de nouveauté ; et, quand il a toute l'autorité que certains peuples ont donnée à sa fonction, il est appelé la *Chambre des représentants.*

Je vais maintenant rappeler en quelques mots les formes que prennent, chez les grandes nations de l'Europe, ces trois éléments du pouvoir souverain. Je montrerai qu'à cet égard le contraste de la France et des nations modèles est moins grand qu'il ne l'est pour la famille, la corporation, la commune et la province. J'en conclus à l'avance que les réformes dont se préoccupent le plus nos novateurs sont celles qui devraient le moins nous intéresser.

§ XVIII. Le Chef de l'État.

Six grandes nations exercent aujourd'hui une influence prépondérante sur les affaires du monde. Quatre de ces nations, l'Angleterre, la Prusse, l'Autriche et la France, occupent la majeure partie du territoire de l'Occident; les deux autres, la Russie et les États-Unis, étendent leurs immenses empires sur le nord des deux mondes. Toutes confient à un chef unique la haute direction du pouvoir exécutif.

La Prusse et l'Autriche, pour organiser leurs pouvoirs souverains, ont imité l'Angleterre, que j'ai décrite comme modèle dans la première partie de ce Livre : le Chef de l'État est un monarque héréditaire; il est assisté, dans l'interprétation de la Loi, la confection des Règlements et le choix du Premier ministre, par un parlement composé de deux Chambres. En Russie, le monarque héréditaire a, en principe, un pouvoir plus étendu; et les corps constitués ne l'assistent que par des conseils. Enfin le président des États-Unis, secondé par le Sénat

et la Chambre des représentants, est élu pour quatre années et, selon l'usage, ne peut être réélu qu'une fois.

En France, au milieu des révolutions qui se succèdent depuis 1789, on a essayé toutes ces formes de gouvernement, en les exagérant parfois et en donnant soit le pouvoir absolu à un dictateur, soit le pouvoir tempéré à un monarque ou à un président. Plusieurs fois même, nous avons abandonné la tradition européenne pour attribuer l'autorité suprême tantôt à une assemblée unique, tantôt à trois ou à cinq chefs. Enfin, après la révolte de 1848, on a encore augmenté le nombre des chefs de l'État et l'on a constitué, à l'aide des bureaucraties centrales, de petits empires pour les promoteurs de cette catastrophe.

Aujourd'hui, sous la monarchie de 1852, la France s'est de nouveau rapprochée de la constitution des trois autres grands États de l'Occident. Le Chef de l'État est héréditaire et assisté par deux Chambres. Ce retour était conseillé à la fois par les traditions séculaires de notre race et par la pratique actuelle des grandes nations modèles. Il est également justifié par les considérations que firent valoir les fondateurs de l'Union américaine, lorsqu'ils eurent à organiser l'élection du président. Th. Jefferson, l'un des plus clairvoyants, redoutait pour sa patrie le triste sort que le régime électif imposait alors à la Pologne. Admettant que les États-Unis seraient un jour entourés de nations rivales, il crai-

gnait que la rééligibilité d'un président ne provoquât en Amérique les intrigues et les violences qui avaient récemment scandalisé l'Europe [1]. Il est évident que des craintes analogues s'appliquent à tout système qui confie à l'élection le choix du Chef de l'État.

Il faut remarquer, cependant, que sous la monarchie française de 1852 le Souverain est responsable, et qu'en cela il se distingue profondément du monarque britannique. Cette différence serait évidemment atténuée à mesure que s'accomplirait la réforme sociale. La restauration de la stabilité dans la famille, l'atelier, la commune et la province, transporterait peu à peu aux deux chambres du parlement la responsabilité en même temps que le pouvoir.

§ XIX. Le Sénat.

Les Sénats de l'Autriche, de la Prusse et de l'Angleterre remplissent parfaitement la mission assignée dans une bonne constitution sociale à la haute chambre du parlement. Leurs membres, désignés surtout par le droit d'hérédité, propriétaires de

[1] « Mes craintes sur ce point étaient fondées sur l'étendue des « pouvoirs attachés à cette magistrature, sur les rivalités violentes « qu'elle pouvait exciter parmi nous, s'il était possible de la con- « férer au même individu pendant toute sa vie, et sur le danger « de voir les nations étrangères, auxquelles le choix d'un président « américain pourrait offrir un jour un puissant intérêt, chercher « à influencer l'élection, soit par la corruption, soit par les « armes. » (Th. Jefferson, *Mélanges politiques et philosophiques*, t. Ier, p. 230).

vastes domaines ruraux, liés par leur nom et les souvenirs de leurs familles aux grands événements de l'histoire, sont les meilleurs représentants de la tradition nationale. Ces qualités n'appartiennent guère aujourd'hui aux sénateurs français; mais elles leur seront peu à peu rendues par les réformes qui remettront en honneur les inégalités nécessaires reposant sur la richesse, le talent, la vertu et le dévouement à la patrie. Cette restauration se produira sous l'influence de deux forces qui, sans être formellement repoussées par notre organisation politique, nous ont toujours fait défaut depuis 1789. La première est l'intervention de familles-souches fondées sur la Liberté testamentaire, cherchant dans l'exercice du patronage rural et dans le libre suffrage des populations les distinctions et l'influence que les familles dirigeantes, pendant le dernier siècle de l'ancien régime, demandaient plus volontiers à une cour corrompue. La seconde est la stabilité gouvernementale, qui permettra à ces familles de grandir en poursuivant la même pensée de bien public, de s'incorporer au sol, et de s'identifier avec les populations. Sans doute, nos Souverains continueraient à introduire dans le Sénat les illustrations nouvelles: mais à la longue ils préféreraient, à mérite égal, les descendants des anciennes familles sénatoriales, désignés à leur choix par les sympathies populaires et par le souvenir des services de leurs aïeux. Le principe de l'hérédité se relèverait ainsi peu à peu du discrédit où l'a fait tomber la corruption de

l'ancien régime : il s'introduirait dans le Sénat par la transmission héréditaire de la vertu et du talent. Cette sage pratique, conforme à l'esprit de notre constitution, ne rehausserait pas seulement l'ascendant du premier corps de l'État : elle donnerait un caractère moins exceptionnel au privilège accordé, dans l'intérêt public, à la famille régnante. Le Souverain serait alors rattaché plus intimement, par le progrès de la Coutume, au corps même de la nation.

On pourrait même hâter un peu cet avenir en usant quelquefois, pour le recrutement du Sénat, et en général pour la collation des récompenses nationales, d'un principe qui a été employé avec succès par plusieurs nations anciennes[1] (27, VI), et qui se retrouve dans quelques pratiques des Européens de notre temps. Les honneurs dus à d'illustres services seraient d'abord conférés, par un décret motivé, au père qui, par ses enseignements et ses exemples, aurait communiqué à son fils les germes du succès. Le droit de réversibilité, stipulé expressément dans ce décret, serait pour ce fils une distinction plus flatteuse et plus chère que la collation directe. A mesure que l'ordre moral se retablirait dans les esprits, on rémettrait ainsi en honneur le principe de l'hérédité, en l'offrant au respect des populations sous son aspect le plus juste et le plus fécond.

[1] *Les Ouvriers des deux Mondes,* 1re série, t. IV, p. 121.

§ XX. La Chambre des représentants.

En Angleterre, comme en Autriche et en Prusse, la seconde chambre représente surtout les besoins nouveaux que les intérêts du travail et en général les nécessités de la vie matérielle ou morale font naître au sein des populations. Or l'expérience a prouvé que les représentants ne remplissent ce mandat à l'avantage des localités et sans trouble pour la paix publique, que s'ils sont élus par les propriétaires et les locataires (à bail) des ateliers urbains et ruraux [1].

En cette matière comme en beaucoup d'autres, les révolutions ont détruit chez nous la tradition nationale et nous ont jetés en dehors de la pratique des peuples modèles. La révolution de 1848 a donné à tous les individus majeurs le droit de nommer les corps électifs de la commune, de la province et de l'État; elle a conféré brusquement et sans préparation ce droit redoutable à des millions d'hommes qui n'étaient attachés par aucun lien au sol de la patrie. Cette organisation de la représentation nationale est sans exemple parmi les peuples civilisés. Le procédé qu'emploie la monarchie de 1852 pour en conjurer les dangers n'est pas moins insolite : il consiste dans le système des « candidatures officielles », c'est-à-dire dans la recommandation des

[1] Voir, à ce sujet, les faits exposés dans plusieurs parties de cet ouvrage, notamment : 31, II; 55, II; 58, III à V; 60, VIII; 65, XXIII.

candidats que le Chef de l'État déclare dignes de représenter près de lui les populations. Ce régime exceptionnel prendra fin naturellement quand la réforme aura apaisé l'antagonisme actuel et identifié la fonction de l'électeur avec la dignité du propriétaire.

La réforme sociale atténuera également la différence qui existe dans l'autorité acquise en France et en Angleterre à la représentation des communes. Nos chambres de représentants se sont souvent discréditées, soit en donnant le spectacle de majorités serviles ou de minorités factieuses, soit en se divisant en deux moitiés hostiles et irréconciliables. Ces dissensions intestines du pouvoir souverain cesseront avec la lutte qui règne chez nous entre les faux dogmes de 1789 et les principes traditionnels du genre humain. Délivrées enfin de leurs erreurs, nos classes dirigeantes, parmi lesquelles se recrutent les représentants, reprendraient devant le Chef de l'État et la nation l'ascendant que donne l'union fondée sur la Loi et la Coutume. Elles se rattacheraient peu à peu aux populations par les rapports intimes dont j'ai esquissé le tableau (34, XVIII et 50, V). Elles rempliraient alors le rôle qui leur appartient en Angleterre et en Prusse : elles feraient régner l'harmonie dans toutes les assises de la société.

Les luttes stériles qui ont été souvent provoquées en France par l'organisation du pouvoir souverain s'apaiseront, non seulement par l'amélioration des rapports sociaux, mais encore par l'adoption de la

vraie méthode de réforme (64, VII). Ainsi, par exemple, les conflits du pouvoir exécutif et du Parlement, en ce qui touche l'initiative des lois écrites, seront désormais sans objet. Ils ne sauraient, en effet, se reproduire lorsque la Coutume imposera à tous les pouvoirs publics l'obligation de fonder les lois sur les principes et les pratiques mis en lumière par une enquête préalable. La susceptibilité de ces pouvoirs en cette matière délicate se trouvera singulièrement atténuée grâce à la publicité des enquêtes; et les fonctions essentielles du législateur seront en fait exercées par le public compétent.

L'ascendant légitime de la représentation nationale, qui s'était affaibli en Angleterre au temps de Cromwell par les divisions qu'engendre la corruption des mœurs, s'est raffermi depuis lors par les moyens que je recommande à la sollicitude de mes concitoyens. Mais la Chambre des communes perdrait de nouveau son influence dans le cas où les classes dirigeantes de l'Angleterre, retombant dans l'antagonisme du XVIIe siècle, sacrifieraient de nouveau le sentiment national à leurs passions. Si elles se divisaient sur les questions d'intérêt général, comme le firent nos représentants sous la république de 1848, la force des choses attribuerait au Roi par le jeu régulier de la constitution, et peut-être par la violence à un nouveau dictateur, une prépondérance irrésistible.

L'histoire de l'Angleterre depuis 1688 montre la

voie que nous devons suivre pour restaurer la liberté politique par l'amélioration des mœurs. Or j'ai indiqué dans toutes les parties de cet ouvrage comment cette réforme est liée à l'abolition de notre Partage forcé. Nous sommes donc entravés par une difficulté qui n'a point fait obstacle aux Anglais : ceux-ci, en effet, au milieu de leurs révolutions du XVIIe siècle, avaient fermement conservé la Liberté testamentaire, acquise aux paysans depuis un temps immémorial, et aux grands propriétaires depuis le règne de Henri VIII.

§ XXI. Les grands dignitaires.

On peut grouper sous le nom générique de hauts dignitaires les fonctionnaires qui, chez les grandes nations modèles, secondent directement l'action du Chef de l'État ou du Premier ministre. Ces hommes apportent beaucoup de force au gouvernement central quand ils jouissent d'un prestige personnel dû à de grandes vertus, à des talents éprouvés, et autant que possible à l'éclat de la naissance. Parmi les types principaux, on distingue habituellement sous divers noms les membres du conseil privé du Souverain (60, X), les chefs préposés à la direction du personnel de la justice, de l'armée et de la religion; on y comprend aussi ceux qui assistent le Chef de l'État dans certaines résolutions importantes ou dans la distribution des grâces, des récompenses et des honneurs.

Les hauts dignitaires auraient en France à rem-

plir un rôle important dans l'œuvre de la réforme. Établis dans la capitale ou dans les provinces, ils rechercheraient, pour les signaler au Souverain, les mérites étouffés aujourd'hui par les parvenus, qui s'appuient sur le faux dogme de l'égalité pour ne songer qu'à eux-mêmes. Ils stimuleraient par leur haut patronage les corporations vouées à l'encouragement des arts usuels ou libéraux, à l'amélioration des mœurs et à la réforme des institutions. Ils seconderaient le Souverain et les gouverneurs de provinces, dans l'œuvre politique qui tend à rapprocher les partis par la pratique du Décalogue, et à fonder l'union nationale sur la tolérance.

Sous le régime parlementaire des Anglais, le Premier ministre est obligé de choisir dans les deux chambres une quinzaine d'hommes qui l'aident à soutenir les intérêts de sa politique et de son administration (60, XIII). On a institué à cet effet certaines dignités dont quelques-unes sont par elles-mêmes des sinécures, mais qui assurent à d'utiles auxiliaires une situation analogue à celle des secrétaires d'État. En France, en a pourvu à ce besoin par un procédé également nuisible aux finances et à l'administration du pays. Sous prétexte d'égalité, et dans le seul intérêt des bureaucraties centrales, on veut que tous les auxiliaires du Premier ministre soient des secrétaires d'État : il faut donc, à chaque révolution ministérielle, modifier et généralement multiplier les ministères selon les convenances purement personnelles. Il importe de renoncer à ces

déplorables habitudes et de rendre la stabilité aux départements ministériels, en adjoignant aux six secrétaires d'État une nouvelle classe de hauts dignitaires.

§ XXII. Les hautes cours centrales.

Chez les grandes nations modèles, l'organisation de la justice est essentiellement provinciale (66, XVI). Il n'y existe aucune Cour centrale chargée de reviser les jugements rendus dans les provinces. Dans le Royaume-Uni, par exemple, les Cours d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande sont véritablement souveraines; mais en outre on a créé à Londres des Cours centrales pour les affaires qui ne se rattachent spécialement à aucune juridiction provinciale. Telles sont, par exemple, celles qui se rapportent aux fidéicommis, aux aliénés et aux idiots, aux établissements charitables, aux intérêts de l'Église établie, à la marine ou aux colonies, et aux questions soulevées par les rapports internationaux (59, II).

Certaines Cours centrales devront être instituées pour répondre à des besoins analogues, quand on procédera à la réforme des institutions judiciaires. Au nombre des créations les plus désirables, il faut indiquer une haute Cour chargée de prononcer un jugement sur les griefs dont la réparation pourrait être poursuivie par la guerre, s'ils étaient reconnus valables. Le jugement des cas de guerre qui vouent à la mort des milliers d'innocents est plus nécessaire que celui des actes qui entraînent la peine de mort pour

les criminels. Le pouvoir souverain, selon qu'il sera demandeur ou défendeur, trouvera dans ces jugements un frein ou une force. Dans tous les cas, sans rien perdre de son indépendance, il obtiendra les lumières dont il a besoin pour concilier la défense de l'intérêt national avec l'observation du Ve commandement de Dieu[1].

§ XXIII. Les comités de réforme et les services gratuits.

A côté des administrations publiques méthodiquement organisées sous la direction du pouvoir exécutif, le gouvernement central de l'Angleterre crée des comités temporaires de réforme. Ces services, gratuits ou rétribués, ont le même but que les corporations privées qui se dévouent à la réforme sociale; mais ils tirent de leur caractère public une autorité plus grande.

Les institutions de ce genre ne sont pas chez nous sans précédents : elles se trouvent en germe dans beaucoup de commissions consultatives instituées auprès de nos ministères. En général ces commissions ont aujourd'hui un caractère pernicieux (64, IV). Elles rendraient au contraire de grands services

[1] Mon ami, M. David Urquhart, ancien membre du parlement anglais, maintenant fixé en France, s'est dévoué plus que tout autre de nos contemporains à rétablir en cette matière la notion du vrai. M. l'abbé Defourny l'a secondé avec beaucoup de succès. Enfin le R. P. Ramière, de la compagnie de Jésus, a résumé les principes de cette réforme dans un excellent ouvrage ayant pour titre : *Restauration du droit des gens*; Paris, Lecoffre, 1873. Brochure in-8o. (Note de 1873.)

si on leur conférait la responsabilité qu'entraînent les fonctions actives, si en même temps on leur imposait l'obligation de rendre compte, dans un rapport annuel, des résultats obtenus. En effet, l'action et la responsabilité ont presque toujours, même dans la sphère la plus modeste, plus de fécondité qu'une vaste conception de réforme aboutissant seulement à un avis. Les comités de ce genre doivent leurs succès à trois causes : ils ont l'énergie des initiatives individuelles; ils sont soutenus par de hauts patronages; ils ne sont pas formellement encadrés dans l'administration publique. Ils se prêtent à beaucoup de tentatives qui, sous cette forme, engagent peu la responsabilité du pouvoir exécutif. Enfin ils permettent d'attacher à l'État des hommes éminents qui, en dehors de la hiérarchie administrative, ont dévoué leur vie à une idée utile, et sont mieux que personne en mesure de la mettre en pratique. Le gouvernement peut laisser aux hommes chargés de ces services spéciaux une grande liberté d'action; il peut aisément suivre leurs travaux et s'informer du moment précis où, leur œuvre étant accomplie, l'institution peut être supprimée.

Parmi les services de ce genre qui pourraient être successivement développés ou créés dans l'ère de réforme où nous entrons, je citerai en première ligne ceux qui auraient pour objet : l'organisation de la noblesse (48, VI), des ordres de chevalerie et des récompenses nationales; l'amélioration de la

propriété du sol, dans ses rapports avec l'aliénation des biens communaux; le rachat ou l'échange des parcelles enclavées, et la création de petits domaines agglomérés (34, XXIII); l'aliénation ou le meilleur emploi des biens en mainmorte qui ne répondent plus à l'esprit de leur institution; l'organisation d'une bonne police rurale (57, IX); l'amélioration du régime des forêts et des eaux (35, III); la transition du régime ecclésiastique actuel au régime d'indépendance mutuelle des Églises et de l'État (15, IV à VI); la transition du régime actuel d'enseignement au régime des universités libres, et les encouragements à conserver provisoirement, après cette réforme, aux diverses branches qui se trouvent aujourd'hui subventionnées ou exploitées par l'État (47, XVI à XIX); l'évaluation des compensations[1] dues aux personnes qui seraient atteintes par les divers détails de la réforme sociale (60, XX); les encouragements à donner aux usages ayant pour effet évident de conjurer la pauvreté, de rendre permanents les rapports entre les patrons et les ouvriers,

[1] Je ne saurais trop signaler les avantages qu'offre, en cette matière comme en toute autre, l'observation des règles de l'équité. Les Anglais pensent qu'il est, non seulement injuste, mais contraire à l'intérêt général, de fonder les réformes sur la violation des droits acquis. Ils croient faire un acte judicieux en supprimant un emploi public inutile, tout en conservant au fonctionnaire dépossédé la totalité de son salaire. En France, on ne veut point généralement supporter les charges que ces sortes de dédommagements entraînent; et l'on conserve, par ce motif, des institutions qui, en raison de leur pernicieuse influence, sont plus lourdes pour le public.

d'acheminer ces derniers vers la propriété de l'habitation, de relever dans les classes inférieures la condition des femmes, c'est-à-dire de soustraire les jeunes filles à la séduction et les mères de famille au travail manufacturier accompli hors du foyer domestique (50, VI à VIII).

Ces services accessoires du gouvernement central offrent par leur élasticité même de précieuses garanties : ils peuvent, en effet, toujours être subordonnés, dans leur organisation ou leurs développements, aux résultats constatés. Le gouvernement central pourrait récompenser ce genre de services par un judicieux système de distinctions honorifiques (60, VI), et il ménagerait ainsi les ressources du trésor public. Enfin il rattacherait à la réforme sociale beaucoup d'aptitudes et de dévouements qui ont été découragés par nos révolutions et qui restent aujourd'hui sans emploi.

Les comités de réforme les plus utiles seraient ceux dont les chefs exercent leurs fonctions à titre gratuit. L'organisation des services publics gratuits a toujours été l'un des caractères distinctifs des grandes races. Les vertus sociales du moyen âge s'épanouirent sous la direction gratuite des propriétaires ruraux. Les nations de l'Occident se sont progressivement abaissées en s'écartant de ce principe : celles qui l'ont le mieux conservé sont précisément les modèles qui m'ont offert les meilleurs éléments pour l'organisation des sociétés. La constitution française a été ébranlée dès que la haute noblesse,

délaissant ses domaines et recherchant les faveurs de la cour, abandonna les traditions que Montesquieu se faisait gloire de garder au milieu du XVIIIe siècle (8, III). En France, la réforme marchera de front avec la restauration des fonctions gratuites; à cet égard les circonstances n'ont jamais été plus favorables qu'elles le sont maintenant [1]. L'aptitude aux grands devoirs publics, amortie dans la noblesse ancienne par les persécutions révolutionnaires, ne tarderait pas à se réveiller [2]. Les immenses fortunes créées journellement par le commerce n'alimentent guère aujourd'hui que les budgets du luxe et de la débauche. Elles deviendraient la force de l'État, si les nouveaux enrichis pouvaient employer leur expérience et leurs talents à conquérir pour leurs enfants, par des services gratuits, la considération et les honneurs.

La multiplication des fonctions gratuites contribuerait, sous deux influences principales, à la restauration de l'ordre moral. Elle stimulerait, comme je viens de le dire, des hommes qui sont en si-

[1] Voir sur ce point l'excellent ouvrage de M. Pernolet, député de la Seine à l'Assemblée nationale. Cet ouvrage a pour titre : DE LA GRATUITÉ DE CERTAINES FONCTIONS PUBLIQUES, EXISTANTES OU A CRÉER, CONSIDÉRÉES COMME MOYEN DE RAPPROCHER LES CLASSES ET D'ÉLEVER LE NIVEAU MORAL ET INTELLECTUEL DE LA FRANCE. — Avant-projet d'un plan de reconstruction de la patrie française sur ce qui reste de solide dans ses fondations anciennes. (Note de 1873.)

[2] La noblesse rurale, plus que les autres classes de la société, a fourni son contingent aux corps de volontaires qui, pendant la dernière guerre, ont versé leur sang pour soutenir, sous la direction d'un pouvoir incompétent, une lutte inégale contre l'ennemi. (Note de 1873.)

tuation de donner l'exemple et de rendre des services. Elle découragerait les hommes de proie et de violence qui, depuis 1789, s'appliquent à renverser les gouvernements établis, pour se jeter sur une multitude de fonctions rétribuées par le trésor public. Cette double réforme serait singulièrement favorisée par la nouvelle organisation financière qui attribuerait aux communes la perception de l'impôt foncier et le payement des dépenses du gouvernement local (66, XXI). Sous ce régime, le contribuable apprécierait mieux les services gratuits : il serait moins porté à donner son suffrage aux parasites de la vie publique, et ceux-ci seraient moins enclins à le réclamer.

§ XXIV. Les quatre principaux caractères de la réforme.

En résumé, la réforme sociale de la France, y compris celle de son gouvernement central, n'offre aucune difficulté dont on ne puisse facilement triompher. La monarchie de 1852, comme celles qui l'ont précédée, ne se distingue des meilleurs modèles contemporains par aucun contraste absolu. Les révolutions faites jusqu'à ce jour pour remédier par la violence aux vices d'un gouvernement régulier, ont toujours abouti au même résultat : elles ont beaucoup aggravé le mal. Il est donc temps de demander à la patience et aux efforts persévérants ce que l'indignation et la révolte ne nous ont jamais donné depuis 1789.

J'ai démontré dans cet ouvrage que les maux de

la France viennent des erreurs nationales et non des formes du gouvernement. Quand cette vérité sera devenue, vulgaire nous serons à moitié guéris. Nous exigerons moins de nos gouvernants, à mesure que nous deviendrons plus sévères pour nous-mêmes. Nous serons satisfaits de tout pouvoir qui, s'abstenant du mauvais exemple et maintenant la paix publique, rétablira dans les esprits le calme dont nous avons besoin, pour mettre nos enfants dans une voie meilleure que celle d'où nous n'avons pu sortir. Nous n'attendrons plus que le gouvernement travaille à notre salut : nous lui demanderons seulement d'abroger les lois édictées par la Terreur contre la religion, la propriété et la famille ; puis, rentrés ainsi dans la tradition des peuples civilisés, nous prierons Dieu de rendre notre liberté féconde, et nous tâcherons de nous sauver nous-mêmes.

PIÈCES ANNEXÉES

AU LIVRE SEPTIÈME

PIÈCE VI

ESQUISSE D'UNE DIVISION PROVINCIALE DE LA FRANCE [1]

(1864)

La division proposée ci-après semble assez bien satisfaire aux conditions générales indiquées dans le texte de cet ou-

[1] Ce travail est trop prématuré pour qu'il y ait lieu de présenter ici les motifs qui le justifient et la carte qui en donne la représentation graphique. Je constate seulement que j'ai dû souvent m'écarter de l'ancienne division provinciale, à laquelle plusieurs écrivains sont maintenant disposés à revenir. Nos anciennes provinces, en se constituant, ont fait de grands efforts pour se soustraire aux charges des péages intérieurs établis, par les provinces voisines, sur la circulation des denrées; elles ont donc visé à se suffire à elles-mêmes en réunissant les productions des plaines et des montagnes, et, par conséquent, à devenir aussi hétérogènes que possible. Les nouvelles provinces, débarrassées de ces préoccupations, doivent être constituées à un point de vue tout différent : les institutions judiciaires, scientifiques, littéraires et agricoles, qui y formeront le principal lien des populations (66, XV), fonctionneront d'autant mieux qu'il y aura plus d'homogénéité dans chacune d'elles. Au surplus, les considérations présentées dans l'ouvrage,

vrage (66, XII) : elle comprendrait une circonscription exceptionnelle ayant Paris pour chef-lieu, et 12 circonscriptions à chefs-lieux provinciaux. Les 13 provinces seraient délimitées ainsi qu'il suit :

1re Province, chef-lieu Paris, avec les 6 départements de Seine, Seine-et-Oise, Oise, Marne, Aube et Seine-et-Marne. Sol formé de terrains supérieurs de sédiment, en plaines; produisant des céréales et un célèbre vin d'exportation.

2e Province, chef-lien Rouen, avec les 6 départements de Seine-Inférieure, Eure, Eure-et-Loïr, Orne, Sarthe et Calvados. Sol formé des terrains moyens et supérieurs de sédiment, en plaines et collines; consacré à la production des céréales, à l'engrais des bœufs, à l'élevage des bœufs et des chevaux.

3e Province, chef-lieu Lille, avec les 5 départements de Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne et Ardennes. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment, en plaines, y compris un riche bassin carbonifère; produisant les céréales, le sucre, la houille, des bestiaux gras et des chevaux.

4e Province, chef-lieu Bourges, avec les 5 départements de Cher, Indre, Nièvre, Allier et Puy-de-Dôme. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment, en plaines, et de terrains cristallins, en montagnes; consacré aux céréales, à l'élevage et à l'engrais des bœufs, à la production de la houille.

5e Province, chef-lieu Rennes, avec les 8 départements de Mayenne, Manche, Ille-et-Vilaine, Vendée, Loire-Inférieure, Morbihan, Côtes-du-Nord et Finistère. Sol formé de

touchant les principaux moyens de la réforme (64, VI), indiquent assez qu'une bonne division provinciale ne pourra être établie qu'après une enquête dans laquelle seraient entendus les hommes compétents, ainsi que les représentants naturels des localités.

terrains inférieurs de sédiment et de terrains cristallins, en collines; consacré à l'élevage des bœufs et des chevaux, et à la production des céréales.

6e Province, chef-lieu Limoges, avec les 5 départements de Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, Cantal et Aveyron. Sol formé de terrains inférieurs de sédiment et de terrains cristallins, en collines et montagnes; consacré à l'élevage des bœufs et des chevaux, à la production des céréales et de la houille.

7e Province, chef-lieu Tours, avec les 6 départements de Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Vienne et Deux-Sèvres. Sol formé de terrains moyens et supérieurs de sédiment, en plaines; consacré à la production des céréales et du vin.

8e Province, chef-lieu Strasbourg, avec les 6 départements de Bas-Rhin, Haut-Rhin, Vosges, Meurthe, Moselle et Meuse. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes; consacré à la production des céréales et du vin, à la culture des futaies, et à l'élevage des bestiaux.

9e Province, chef-lieu Dijon, avec les 7 départements de Haute-Marne, Haute-Saône, Doubs, Jura, Saône-et-Loire, Côte-d'Or et Yonne. Sol formé de terrains moyens et supérieurs de sédiment, en plaines, collines et montagnes; consacré à la production des vins d'exportation et des céréales, à l'élevage des bœufs et à l'extraction de la houille.

10e Province, chef-lieu Lyon, avec les 7 départements de Rhône, Loire, Haute-Loire, Isère, Ain, Savoie et Haute-Savoie. Sol formé de terrains moyens et supérieurs de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes; consacré à la production des céréales, du vin et de la houille, à l'élevage des bestiaux, et à la culture des futaies.

11e Province, chef-lieu Toulouse, avec les 9 départements de Lot, Tarn-et-Garonne, Tarn, Aude, Pyrénées-Orientales, Ariège, Haute-Garonne, Gers et Hautes-Pyrénées. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes; consacré à la production des céréales, du vin et des eaux-de-vie, à l'élevage des bestiaux, et à la culture des futaies.

12e Province, chef-lieu Bordeaux, avec les 7 départements de Charente-Inférieure, Charente, Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne, Landes et Basses-Pyrénées. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et montagnes; consacré à la production du vin et des eaux-de-vie d'exportation, des céréales, et à la culture des futaies.

13e Province, chef-lieu Marseille, avec les 12 départements de Drôme, Ardèche, Lozère, Vaucluse, Gard, Hérault, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Hautes-Alpes et Corse. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes; produisant à la fois la soie, le vin et les céréales; consacré également à la production de l'huile d'olives et des essences aromatiques, à la culture des futaies, à l'élevage des bestiaux, et à l'extraction de la houille.

L'importance relative de ces circonscriptions est assez bien indiquée par le tableau placé à la page suivante.

IMPORTANCE RELATIVE DES CIRCONSCRIPTIONS PROVINCIALES

PROVINCES	CHEF-LIEU	ÉTENDUE	NOMBRE d'habitants.	IMPÔT FONCIER	REVENU IMPOSABLE
		Hectares.		Francs.	Francs.
1. Ile-de-France et Champagne . . .	Paris. . . .	3.185.000	3.869.000	22.637.000	141.834.000
2. Normandie, Maine et Beauce	Rouen.. . .	3.570.000	2.849.000	19.125.000	122.003.000
3. Flandre et Picardie..	Lille	3.103.000	3.494.000	14.946.000	102.458.000
4. Berry, Nivernais, Bourbonnais, Basse-Auvergne.	Bourges . .	3.981.000	1.491.000	7.189.000	37.642.000
5. Bretagne, Cotentin et Vendée . .	Rennes. . .	5.182.000	4.270.000	15.096.000	102.820.000
6. Limousin, Marche, Haute-Auvergne et Rouergue. . .	Limoges . .	3.144.000	1.537.000	5.138.000	32.945.000
7. Touraine, Orléanais, Anjou et Poitou	Tours. . . .	3.933.009	2.123.000	10.308.000	56.701.000
8. Alsace et Lorraine.	Strasbourg.	3.243.000	2.690.000	9.836.000	68.876.000
9. Bourgogne et Franche-Comté.	Dijon. . . .	4.280.000	2.868.000	12.979.000	98.000.000
10. Lyonnais, Dauphiné et Savoie.	Lyon	3.668.000	2.976.000	9.900.000	57.775.000
11. Languedoc occidental et Roussillon.	Toulouse. .	4.709.000	2.624.000	12.306.000	75.333.000
12. Guienne, Béarn, Saintonge et Angoumois	Bordeaux. .	5.398.000	3.099.000	13.454.000	84.096.000
13. Provence, Languedoc oriental, Vivarais et Corse.	Marseille. .	6.909.000	3.492.000	12.926.000	83.909.000
	TOTAUX.	54.305.000	37.382.000	165.890.000	1.064.390.000

PIÈCE VII

MEILLEUR RÉGIME DE RÉPRESSION POUR LES ABUS DE LA PRESSE ET DE LA PAROLE

(Novembre 1871.)

J'ai cru devoir conseiller, en 1864, au gouvernement du second empire, de donner plus de liberté à la presse et à la parole. Les considérations exposées à ce sujet au chapitre 62 de cet ouvrage reposaient sur trois circonstances principales. La répression officielle était au fond plus bruyante qu'efficace ; elle n'empêchait pas la propagation des plus funestes erreurs. Les classes peu éclairées, abusées par cette propagande, révoltées ou séduites par le mauvais exemple d'une partie de la classe dirigeante, étaient clandestinement façonnées en instruments de révolte par les ennemis de l'ordre social. Les gouvernants, n'étant ni critiqués ni avertis, s'endormaient dans une fausse sécurité : ils fermaient obstinément les voies de la réforme, et s'engageaient dans celles qui nous ont menés aux catastrophes.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation opposée. La presse la plus intelligente revient peu à peu aux éternels principes ; mais la mauvaise s'exprime plus que jamais, sans être réprimée, avec une licence qui blesse la dignité de notre race et soulève le mépris des peuples européens. La classe dirigeante ne fait point encore tout son devoir ; mais elle n'est plus, au même degré qu'en 1864, une cause de scandale. L'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif sont critiqués avec toutes les exagérations de la passion et de la haine. Plongés dans l'océan d'erreurs qui nous en-

vahit de plus en plus depuis 1789, ils n'ont pu s'entendre encore sur les conditions de la réforme sociale : ils ont, du moins, conjuré jusqu'à présent par leur prudence et leur patriotisme les dangers imminents d'une nouvelle catastrophe. Enfin la nation entière, jusque dans chaque foyer, a été durement avertie de ses erreurs. Les optimistes les plus obstinés voient maintenant les écueils sur lesquels peut périr une nationalité de vingt-deux siècles.

Dans ces circonstances, le mal le plus redoutable ne se trouve plus dans l'aveuglement ou la corruption des gouvernants. Le scandale et le péril viennent des lettrés qui déclarent hautement l'intention de détruire l'ordre moral; qui exploitent à leur profit les souffrances, les mauvais instincts et l'ignorance du peuple; qui fondent des spéculations lucratives sur la propagande du mal. Le fléau du moment, c'est la négation des vérités qui seules élèvent l'homme au-dessus de la brute ou l'arrachent à l'état sauvage. Ces vérités ont été léguées au genre humain par les premiers patriarches des steppes de l'Asie. Adoptées il y a quarante-deux siècles par les empereurs chinois, elles ont été depuis lors développées dans le *Choukin* de Confucius [1]; enfin elles ont été jusqu'à nos jours respectées par les lettrés de la Chine, et elles ont élevé cet immense empire à un degré de puissance qui n'est encore connu que de quelques hommes perspicaces. Elles ont créé des forces qui menaceront de plus en plus les établissements des Occidentaux, si ces derniers continuent à désorganiser leurs petites métropoles par l'erreur et la discorde. Ces mêmes vérités, exprimées avec un admirable laconisme dans le

[1] Voir la description du R. P. Amiot, sur l'ancienne religion des Chinois. (*La Chine,* par l'abbé Grosier, t. IV, liv. IX, ch. II; Paris, 1819; 3e édition.)

Décalogue de Moïse, fécondées par le commandement nouveau de Jésus-Christ, ont ouvert à l'Occident l'ère de prospérité qui semble toucher à sa fin. Le salut se trouve plus que jamais dans le respect de ces codes sublimes; car, d'une part, les plus grands génies n'ont rien su y ajouter depuis dix-neuf siècles : et, de l'autre, l'ordre social est moins assuré aujourd'hui, parmi les populations trop agglomérées, qu'il ne l'était au moyen âge sur un sol peu défriché.

Le fléau social que je viens de signaler effraye les gens de bien, et ceux-ci s'agitent pour en préserver leur patrie. L'éventualité que je redoutais en 1867 (62, XXI) se présente maintenant. Partout j'entends réclamer contre la mauvaise presse des mesures nouvelles de répression. Cependant je m'assure mieux chaque jour qu'en cette matière délicate la complète guérison du fléau sera opérée par les mœurs plutôt que par les lois répressives. La mauvaise presse a son origine véritable dans les vices et les erreurs du public qui la paye : c'est donc à cette source du mal qu'il faut surtout s'attaquer. Or, depuis le milieu du XVII[e] siècle, les Anglais offrent à cet égard des modèles que nous ne saurions trop imiter. Ils ont su dompter peu à peu les passions subversives qui ravagent maintenant notre race. Ils ont employé les forces combinées de la loi écrite, de la Coutume et des mœurs pour réprimer la corruption, qui avait passé des Tudors aux Stuarts, et ils ont remis en honneur les pratiques du Décalogue.

En France, à la mort de Louis XV, il s'agissait également de réprimer la corruption que la cour propageait depuis un siècle : malheureusement nos pères ne surent point résoudre ce problème. Louis XVI n'eut point la perspicacité et l'énergie que réclamait la réforme. Quant aux

hommes de la Révolution, ils ne firent qu'aggraver le mal; car ils entravèrent par des lois immorales l'élan réformateur des États généraux. Depuis lors, l'esprit de révolution a sapé sans relâche tous les fondements de l'ordre moral. La loi ne sanctionne plus que quatre commandements du Décalogue, ceux qui interdisent l'homicide, le vol et le faux témoignage. Elle provoque, au contraire, plus ou moins directement la destruction des coutumes ou des mœurs qui conservent ailleurs les six autres commandements, ceux qui prescrivent le culte de Dieu, l'obéissance au père, la protection et le respect de la femme.

Aujourd'hui, pour reprendre l'œuvre de la réforme, nous sommes contraints de revenir aux traditions que les Américains du Nord suivaient encore à la fin du siècle dernier : nous pouvons sanctionner l'exécution des dix commandements par des lois répressives; mais nous devons, en outre, chercher le salut dans une forte excitation morale imprimée par un nouvel apostolat des Gaules. Dans ce système, le plan de réforme se réduirait à deux termes simples : abolir les lois qui empêchent directement les particuliers d'accomplir la réforme morale; provoquer vivement la nation à restaurer le Décalogue par la libre action des coutumes et des mœurs.

Ce plan trace un rôle bien défini à la presse et à la parole, comme au public qui lit et écoute. Les lettrés ont une grande mission à remplir par le journal, le théâtre et la tribune. Ils doivent s'y préparer, avec toutes les forces que peuvent donner le travail individuel et l'association des volontés. Mais c'est surtout la classe dirigeante qui doit hâter ce mouvement. Elle atteindra peu à peu le but à l'aide des associations de bien public qui tendent à se former plus que jamais. Elle se préoccupera surtout de ne point

encourager par ses subsides les publications immorales. Elle appliquera à la vente de la mauvaise presse le régime que les Anglo-Saxons et les Scandinaves ont organisé, par leurs sociétés de tempérance, contre la vente des narcotiques et des spiritueux.

PIÈCE VIII

LA RÉFORME DE L'ARMÉE FRANÇAISE

(Novembre 1871.)

Le retour aux principes généraux exposés dans cet ouvrage profitera à l'armée, comme aux autres branches de l'organisation sociale. Ainsi, par exemple, la restauration de la Liberté testamentaire, qui nous ramènera vers l'autorité paternelle et la pratique du IVe commandement, est, pour l'armée comme pour la famille, une des premières conditions de la réforme ; mais il s'en faut de beaucoup que l'œuvre puisse être accomplie avec la même facilité pour l'une et l'autre institution. Dès que le Partage forcé cessera de détruire notre race, la famille commencera à se réformer sous l'influence de l'amour paternel, c'est-à-dire d'une force qui émane constamment de Dieu, et qui agit spontanément, même au milieu des corruptions et des catastrophes. L'armée est dans un cas tout différent. Elle ne peut être réformée que par le souverain et ses agents. Or ceux-ci ne possèdent point comme les pères, par don divin inhérent à leur nature, la tendance au bien et la science nécessaire. Ceux mêmes qui sont pourvus de ces qualités peuvent être complètement paralysés par la corruption du peuple et les calamités publiques.

Ces difficultés pèsent aujourd'hui lourdement sur la ré-

forme de l'armée française, et l'on ne saurait trop les signaler à la sollicitude des amis de la patrie. C'est l'un des sujets qui réclament le plus les échanges de lumières et spécialement cette « Correspondance par petits livres », dont mes amis et moi nous avons offert au public quelques spécimens. Je provoquerai autant qu'il dépend de moi ce genre de travaux, en présentant sur cette matière délicate quelques considérations préalables. J'énonce, sans les démontrer, les propositions qui doivent être admises ou repoussées avant qu'on soit fondé à établir les conclusions de la réforme. Ces appréciations sont, il est vrai, le contre pied des idées qui sont généralement admises en France : je passe outre néanmoins, parce que les éléments en ont été recueillis par de longues recherches, et spécialement depuis 1866, auprès d'autorités fort compétentes.

Les nations européennes doivent leur supériorité présente à un principe constamment pratiqué depuis le moyen âge : elles ont toujours modifié leurs alliances, en vue de contre-balancer la force agressive de la plus puissante. En conservant ainsi l'équilibre des forces, elles se sont assuré les avantages que l'émulation a toujours procurés à un groupe de peuples indépendants. Cet état d'équilibre est maintenant rompu chez les cinq grandes nations qui, jusqu'à ces derniers temps, semblaient être en mesure de lutter à armes égales. Par un effort soutenu de soixante années, la Prusse a acquis une supériorité qui s'est révélée en 1866 et en 1870 par des symptômes foudroyants : la Russie et l'Angleterre sont par cela même descendues au second rang; l'Autriche et la France sont tombées au troisième. Pour la France, en particulier, cette déchéance résulte non-seulement des défaites qui lui ont enlevé son ancien prestige, mais surtout des haines intestines qui,

pendant la dernière guerre, ont manifestement intéressé au succès de l'ennemi des populations aigries par la souffrance, ou abusées par des individualités remuantes et avides.

Sur la pente funeste où elle est entraînée, la France tombera plus bas encore si elle ne réagit pas virilement contre les erreurs qui, depuis la révolution de 1789, l'écartent de ses traditions séculaires et de la pratique actuelle des modèles. A l'étranger, elle doit modifier de tout point son attitude : renoncer aux entreprises injustes, bruyantes ou stériles qui ont si tristement marqué le premier empire, l'année 1840 et le second empire ; cesser d'inquiéter les autres peuples par cet étalage permanent de puissance factice, et de diriger leurs sympathies vers l'agrandissement du peuple habile et prudent qui domine aujourd'hui ; ne pas refuser son faible concours aux puissances qui, ayant charge désormais de l'équilibre européen, voudraient conjurer un attentat [1] tel que celui qui fut commis, en 1864, sur un peuple scandinave ; mais, en même temps, s'interdire absolument l'initiative de ces protectorats exclusifs qui ont toujours suscité la haine contre le protecteur et entraîné la ruine du protégé. A l'intérieur, adopter également, touchant la direction des esprits et la confection des lois, le contre-pied du plan suivi depuis 1789 : condamner hautement les trois faux dogmes et revenir aux dix commandements de Dieu ; rétablir notamment, avec les six commandements qui sont le plus oubliés, le respect de

[1] Suivant la règle que j'ai plusieurs fois rappelée (61, XV), je signale les fautes de la France, en laissant aux étrangers le soin de s'accuser eux-mêmes : le mot que j'emploie ici par exception m'a été fourni par l'Europe entière, par les Russes comme par les Anglais.

Dieu, du père et de la femme ; restaurer ainsi l'esprit d'obéissance et relever la statue du Respect [1]; punir avec fermeté toute rébellion ; enfin interdire la direction des affaires publiques à ceux qui ne sont point attachés par la propriété au sol de la patrie ; mais réduire sans relâche, par la force des mœurs et des institutions, le nombre des familles qui ne possèdent pas au moins leur foyer.

Ce plan de conduite ne sera pas adopté ou il restera infructueux si nos gouvernants se préoccupent uniquement de restaurer nos forces matérielles et de prendre des revanches. Au contraire, sous l'inspiration de l'esprit de justice et du droit des gens, il produira immédiatement d'heureux résultats : c'est ainsi que les tentatives faites jusqu'à présent pour la réforme de l'armée porteront tous leurs fruits.

A cet effet, je me réfère aux traits signalés dans le cours de cet ouvrage, et je rappelle en première ligne les suivants. Une haute direction qui supprime absolument le pouvoir anonyme des corps consultatifs et des bureaux, dans des services qui exigent au plus haut degré l'action personnelle et la responsabilité. Le souverain, chef de l'armée, contrôlant le commandement par des inspecteurs attachés à sa personne. Un commandant en chef nommé par le souverain, prenant ses ordres et dirigeant l'armée avec le concours de cinq chefs de service, savoir : le chef d'état-major général chargé de la direction intellectuelle et morale de l'armée ; le quartier-maître général pourvoyant surtout aux besoins matériels ; le grand maître de l'artillerie et le directeur général du génie dirigeant le service de ces deux armes ; le médecin en chef dirigeant le service de

[1] Sainte-Beuve, *Nouveaux Lundis,* t. IX, p. 197.

santé. Un secrétaire d'État, ministre de la guerre, représentant l'armée devant le parlement, contrôlant le service financier et les règlements. Des corps d'armée provinciaux occupant en permanence, en temps de paix, un territoire divisé en districts exclusivement ruraux, occupés chacun par un régiment d'infanterie. Chaque district de régiment subdivisé en sections correspondant aux bataillons et aux compagnies désignées par les noms de leurs capitaines. Le personnel de chaque compagnie essentiellement rural, sorti des foyers voisins du chef-lieu et complété par un cinquième environ de recrues fournies par les agglomérations urbaines de la province. L'apprentissage du soldat, point de départ de toutes les carrières de l'armée; l'avancement des sous-officiers et officiers réglé, dans chaque régiment, par une combinaison de noviciats et d'examens sous l'autorité du corps d'officiers.

La réforme de l'armée, comme celle de la société entière, serait préparée par trois moyens principaux : par un système d'enseignement secondaire qui replace les enfants sous l'influence de la famille, après les avoir soustraits au déplorable régime des internats de l'Université actuelle; par l'abolition des lois d'héritage qui condamnent notre race à la stérilité et dépeuplent nos régiments comme nos ateliers; enfin par l'enseignement de l'histoire nationale qui nous montre la France abaissée par l'esprit de conquête de Napoléon Ier et de Louis XIV, grandie par l'esprit de justice de Louis XIII et de saint Louis.

CONCLUSION

LES CONDITIONS DE LA RÉFORME EN 1864

ET

L'ÉPILOGUE DE 1878

En suivant ces lumières trompeuses (de l'esprit de nouveauté), il en a plus coûté à la France pour acquérir des calamités évidentes, qu'à aucune autre nation pour se procurer des avantages certains. (E. Burke, *Réflexions sur la Révolution de France*, p. 63.)

C'est par des calamités nationales qu'une corruption nationale doit se guérir. (Bolingbroke, lettre à Swift; œuvres de Pope, trad. franç., t. VIII, p. 284.)

SOMMAIRE

CONCLUSION

LES CONDITIONS DE LA RÉFORME EN 1864

L'ÉPILOGUE DE 1878

LES CONDITIONS DE LA RÉFORME

EN 1864

CHAPITRE 68

L'ESPRIT DE LA COUTUME METTRA FIN AUX DÉSORDRES INTRODUITS DANS LES LOIS ET LES MŒURS PAR L'ESPRIT DE NOUVEAUTÉ [1]

§ I. La corruption et la réforme.

Les pouvoirs publics se sont souvent employés, pendant le dernier siècle de l'ancien régime, à ruiner la constitution sociale de notre pays. La révolution de 1789, conséquence fatale de ce désordre, a parfois atténué le mal ; mais presque toujours elle l'a aggravé. La Terreur a complété, sur les coutumes du genre humain, l'œuvre de destruction commencée par les vices des monarques et par les inventions des lettrés. Depuis lors, les meilleurs gouvernements ont employé parfois des palliatifs, jamais de vrais remèdes.

[1] Je ne puis, dans une matière aussi complexe, faire entrer en dix pages l'expression complète de ma pensée. Je prie le lecteur que choqueraient quelques formules de cette conclusion, de ne les pas condamner définitivement sans se reporter, à l'aide des sommaires qui précèdent chaque Livre, aux développements spéciaux donnés dans le corps de l'ouvrage.

Le gouvernement de 1852 est le seul qui depuis la révolution ait déclaré la constitution perfectible; tandis que les autres ont prétendu s'établir sur un texte invariable. Tous d'ailleurs ont laissé envahir le corps social par l'antagonisme et l'instabilité, c'est-à-dire par deux maux qui détruisent à la longue les nationalités les plus énergiques.

Cependant les réformes sont plus faciles qu'on ne pourrait le croire à la vue de cette longue suite d'épreuves. Le plan en est tracé par l'exemple des peuples qui, à la faveur de leurs institutions traditionnelles, se préservent des maux dont nous souffrons. La Coutume guérira aisément les maux produits par la nouveauté, si l'initiative des pouvoirs publics est secondée par celle des particuliers; si l'action des lois écrites est accompagnée, et souvent devancée par celle des mœurs.

§ II. La réforme par les lois.

L'action des lois, pour être opportune, doit être en général précédée par une certaine amélioration des idées et des mœurs. Cependant elle sera nécessaire, à un moment donné, pour introduire graduellement dans nos institutions les réformes dont je vais d'abord présenter l'énumération sommaire.

La liberté de tous les cultes, et la distinction précise entre les attributions de l'État et celles des Églises transformées en corporations indépendantes[1].

[1] M. P. Pradié, député de l'Aveyron à l'Assemblée nationale, a exposé la même proposition dans un ouvrage ayant pour titre :

La liberté des donations et des testaments; la faculté d'établir des substitutions à deux degrés; un régime *ab intestat* tendant, sans aucune préoccupation politique, à constituer fermement les familles de toute condition; un emploi plus réservé de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Un régime réprimant la séduction, et rendant les hommes responsables envers les filles du dommage qu'ils ont causé[1].

L'établissement d'une institution analogue à celle qu'on nomme en Angleterre *Enclosure, copyhold and tithe commissioners*, ayant pour mission de rendre la propriété plus libre et plus individuelle; d'aliéner les biens en mainmorte dont la conservation ne se lie plus à un intérêt public; d'aliéner les biens dits communaux à mesure que la restauration du Décalogue rendra la stabilité aux foyers domestiques et aux ateliers de travail; de provoquer le ra-

Notes à mes collègues. L'auteur y établit avec force et clarté la conclusion qui m'a été enseignée par toutes les autorités sociales de l'Europe, savoir : que le salut, au milieu du désordre actuel des esprits, ne peut guère venir que du libre développement des Églises, des Universités provinciales et des autres associations de bien public; que l'autonomie de ces associations doit être constituée selon la pratique des peuples les plus religieux et les plus libres. (Note de 1872.)

[1] Cette réforme est, dans mon opinion, celle qui doit précéder toutes les autres. Elle n'exige point une amélioration préalable des mœurs : elle est la condition première de l'amélioration. Elle ne choquerait aucun intérêt respectable; elle serait reçue comme un inappréciable bienfait par les mères de famille de toute condition, et surtout par celles des classes adonnées aux travaux manuels. Enfin elle a beaucoup préoccupé le jury spécial de l'Exposition universelle de 1867, à Paris. (Note de 1867.)

chat des petites enclaves qui gênent la culture des domaines ruraux ; de favoriser l'achat ou l'échange des parcelles enchevêtrées ; d'encourager la création des petits domaines agglomérés ; et en général d'écarter les obtacles qui restreignent la force productive de la propriété rurale. Une organisation de la propriété forestière attribuant provisoirement à l'État, ou mieux encore aux provinces, les futaies et les montagnes boisées ; puis les faisant passer aux mains des particuliers à mesure que les familles se montreraient capables de conserver ce genre de propriété. Une organisation de la propriété minérale autorisant : d'une part, les propriétaires du sol à exploiter librement tous les gîtes qui y sont contenus, selon le droit que leur confère l'article 552 du Code civil ; de l'autre, l'État à concéder, en cas d'utilité publique, dans les conditions de la loi du 21 avril 1810, et moyennant une juste indemnité payée par le concessionnaire, les gîtes de houille, de plomb, de cuivre, d'étain, d'antimoine et d'argent. Un régime du travail repoussant fermement les monopoles, les privilèges, et, en général, toutes les restrictions à la liberté non réclamées par l'intérêt public.

Un régime d'enseignement conférant aux particuliers, aux universités et aux autres corporations libres les attributions que l'État exerce maintenant mal à propos.

Un régime de liberté autorisant l'émission de la pensée : d'abord, pour la réforme des institutions privées ; puis, pour la réforme des institutions pu-

bliques, à mesure que le respect de la Coutume se rétablirait dans les esprits. Des mesures assurant d'ailleurs les garanties réclamées par tous les partis, en ce qui concerne la publication qu'un honnête homme ne peut avouer; par l'autorité, en ce qui concerne la violation de la paix publique.

Une répartition judicieuse de la Souveraineté qui affermisse, en les maintenant dans les limites adoptées par les peuples modèles, la démocratie dans la commune, l'aristocratie dans la province, la monarchie dans l'État.

Un régime communal donnant plus d'indépendance aux cités, et rattachant au canton ou au département la plupart des attributions utiles de la paroisse rurale à foyers épars; rendant aux familles la liberté et l'initiative compatibles avec un ordre social régulier; supprimant les entraves et les charges inutilement imposées aux habitants des campagnes; organisant dans les cités constituées par la loi une police et une justice locales; fondant exclusivement sur l'impôt foncier le système financier des communes, des départements et des provinces; supprimant par conséquent le système actuel des Octrois; autorisant la majorité des contribuables d'une commune à pourvoir librement à certains services communs; réservant toutefois en ce qui touche la quotité de l'impôt local les droits de l'État et des minorités. Une organisation de la police locale et de la salubrité permettant aux agglomérations urbaines non constituées en cités de gérer, selon les convenances de la majo-

rité des contribuables, plusieurs intérêts communs, en conservant sous les autres rapports la liberté rendue aux familles rurales.

Un gouvernement local centralisant dans le canton et dans le département les magistratures de paix, les juridictions locales, la police et tous les autres services nécessaires aux districts ruraux ; groupant dans la province l'ensemble des services communs aux grandes unités rurales et aux cités ; établissant, notamment pour les affaires civiles et criminelles, de hautes cours provinciales opérant dans le régime des assises locales périodiques, avec le concours du jury, et sans intervention d'un ministère public permanent. Mener de front cette réforme des institutions provinciales avec la réforme financière : rendre à la province la recette totale de l'impôt foncier, en déchargeant l'État d'une dépense équivalente.

Un gouvernement central complétant l'organisation actuelle des pouvoirs souverains par l'institution du Premier ministre ; réduisant graduellement à six le nombre des secrétaires d'État, à mesure que s'accompliraient les réformes précédentes ; affermissant l'unité d'action et l'initiative de l'État par une énergique concentration du service financier ; conjurant les abus d'autorité et les vices de la bureaucratie, par la responsabilité des fonctionnaires devant les tribunaux de droit commun ; procédant aux réformes, comme le fait avec tant de succès le gouvernement anglais, à l'aide de commissions temporaires, directement responsables devant le Souverain et son Conseil.

§ III. La réforme par les mœurs.

Les citoyens agissant à titre privé, unis aux fonctionnaires exerçant l'autorité publique, doivent en s'aidant de la loi et de la Coutume introduire dans la constitution sociale, autant que les mœurs le permettent, les réformes énumérées ci-après.

Substituer la foi religieuse au scepticisme actuel, et respecter en toute occasion les croyances d'autrui.

Transmettre intégralement à un héritier-associé digne de cette situation le foyer et l'atelier de la famille avec les biens qui s'y rattachent ; assurer par toutes les combinaisons de l'épargne un trousseau aux filles et des moyens de travail aux garçons qui ne restent point attachés au foyer paternel. Refuser la possession en main-morte aux corporations qui ne pourvoient pas à un intérêt public évident.

Faire concourir toutes les forces sociales, et en première ligne l'épargne individuelle et le patronage, à perpétuer la possession traditionnelle du foyer dans chaque famille, et de l'atelier chez les petits artisans des villes et des campagnes. Condamner par la force de l'opinion, chez les hommes, la propension qui subordonne les mariages à des calculs d'intérêt. Encourager par la considération publique les mariages féconds, et récompenser par des distinctions et des honneurs, les pères qui ont formé des hommes éminents. Exempter la mère de famille

de tout travail exécuté hors du foyer domestique. Propager en toute occasion le respect dû au caractère de la femme. Assurer une juste prépondérance, dans les rapports sociaux, à l'autorité paternelle et à la vieillesse. Faire de la famille le foyer de l'éducation, exclusivement pour les filles, et autant que possible pour les garçons. Organiser dans la famille l'apprentissage de la profession et le compléter par des voyages d'étude. Résumer ces sentiments et ces habitudes dans la plus parfaite unité de la société européenne, la famille-souche.

Multiplier les petits propriétaires ruraux, à domaines agglomérés. Intéresser les grands propriétaires ruraux à résider en permanence sur leurs domaines. Lier intimement l'armée et la magistrature à la propriété rurale.

Restreindre les communautés et les corporations aux entreprises que l'activité individuelle peut difficilement aborder. Encourager les corporations libres vouées au progrès matériel, intellectuel et moral de toutes les classes de la société. Organiser les établissements particuliers d'enseignement, et notamment les universités libres ayant pour objet l'enseignement supérieur des sciences, des lettres et des arts. Organiser selon les principes indiqués (47, XXII), pour toutes les conditions et pour tous les âges, la propagation des connaissances humaines, en restreignant dans la même proportion les exercices scolaires proprement dits; faire de cette propagation un devoir essentiel aux classes dirigeantes. Suivre,

en ce qui concerne les biens en mainmorte, les coutumes adoptées par les peuples libres, prospères et religieux.

Conjurer le paupérisme par le patronage, qui initie les classes ouvrières à la prévoyance. Encourager, par la considération publique et par des récompenses honorifiques, la permanence des engagements et les cinq autres pratiques de la Coutume des ateliers [1]. Fonder, sur la libre concurrence et la paix, les rapports des familles et des nations. Réprimer sévèrement les commerces scandaleux qui tendent à s'établir entre les Européens et les peuples inférieurs; contracter avec ces derniers d'honnêtes alliances, pour coloniser les régions équatoriales, et en général pour assurer des établissements aux essaims des familles-souches de la société européenne.

Pratiquer la tolérance, dans la vie publique comme dans la vie privée; faire tomber en désuétude, par l'esprit de tolérance chez les gouvernants et par l'esprit d'obéissance chez les peuples, les lois qui restreignent la liberté de la presse et de la parole; substituer à la bureaucratie l'initiative des citoyens et la personnalité des fonctionnaires; attribuer peu à peu aux propriétaires ruraux, à mesure qu'ils s'en rendront dignes par leurs talents et par la résidence permanente, les devoirs judiciaires et militaires, les principales fonctions administratives et les contrôles du gouvernement local. Procéder aux détails de la

[1] *L'Organisation du travail,* ch. II. (Note de 1872.)

réforme par des enquêtes méthodiques, ayant pour objet de comparer les constitutions sociales de la France et des pays étrangers.

§ IV. La patience devant les aveuglements de la prospérité matérielle.

En procédant à l'exécution de ce plan de réforme, il ne faut point trop espérer, ni de la possession d'une bonne méthode, ni de la connaissance des vrais principes ; car notre méthode et nos principes resteront stériles si nous manquons de la vertu et du dévouement nécessaires à l'application. Ayons assez de tolérance pour ne point recourir à la contrainte, même pour propager le vrai et le bien. Soyons assez modestes pour prévoir que nous pourrions échouer, comme l'ont fait nos pères, en tombant dans la corruption qui se manifeste par le vice et surtout par l'erreur. Sachons ainsi éviter à la fois l'excès de confiance et le découragement.

Si les maux déchaînés sur la France depuis deux siècles ne peuvent être guéris au milieu des aveuglements de la prospérité matérielle ; si l'antagonisme et l'instabilité doivent priver encore notre génération des bienfaits de la réforme, gardons la confiance en l'avenir et préparons un meilleur sort à nos descendants.

Amassons patiemment les matériaux qui ont le plus manqué à l'œuvre de reconstruction qu'on voulut commencer en 1789. Profitons de la faible dose

d'autorité qui nous reste, comme chefs de famille, pour former des citoyens ; pour restaurer chez nos enfants les vertus que de mauvais gouvernements ont affaiblies, mais que rappelle l'exemple de nos ancêtres.

L'ÉPILOGUE DE 1878

CHAPITRE 69

L'ERREUR, CAUSE DE LA SOUFFRANCE; LA GUÉRISON, FRUIT DU RETOUR A LA VÉRITÉ

§ I. La onzième révolution avec un surcroît de corruption et d'erreur.

Les craintes que j'exprimais en 1864, au sujet de la réforme sociale en France, se sont réalisées. Le second empire n'a rempli qu'à moitié son programme de Bordeaux (1852) : il a beaucoup augmenté la richesse; il n'a rien fait pour ramener la vertu. L'essor inouï qu'a pris la prospérité matérielle a même aggravé les souffrances qui émanent de l'antagonisme et de l'instabilité (1, III). Égarés par des apparences de succès et inspirés par l'orgueil, les gouvernants et les lettrés, qui constituent seuls aujourd'hui la classe dirigeante, ont plus que jamais oublié la loi morale; et ils nous ont rapprochés de l'abîme ouvert devant nous (15, VI). Les grands ateliers de travail se sont multipliés aux dépens des petits. Les maîtres se sont enrichis plus vite et « retirés » plus tôt que par le passé. Ils ont abandonné sans scrupule leurs ouvriers aux souffrances physiques et

morales qui émanent depuis quatre-vingt-dix ans du faux dogme de la « liberté ». Les maîtres ont trouvé en apparence sous ce régime des avantages matériels; mais ils ont perdu les satisfactions morales, plus réelles et plus durables, qui leur étaient précédemment assurées par l'accomplissement du devoir envers leurs ouvriers.

Cette décadence sociale s'est produite sous le second empire malgré les intentions bienveillantes et les efforts persévérants de l'Empereur. Elle n'a eu pour véritable cause ni l'égoïsme des riches ni l'avidité des maîtres. Elle a été la conséquence directe et logique des trois faux dogmes qui constituent les prétendus principes de 1789. C'est, en effet, sous l'inspiration de sentiments généreux que nos pères abolirent violemment les institutions traditionnelles de la France, en s'appuyant sur « la liberté systématique », sur « l'égalité providentielle » et sur « le droit de révolte ».

Malheureusement les meilleures intentions restent stériles, souvent même elles sont nuisibles, quand elles n'ont pas pour guide une connaissance approfondie de la vérité. Le premier attentat commis le 14 juillet 1789, sous l'inspiration de Lafayette et de ses amis, empêcha le développement de la réforme qu'il fallait opposer aux abus scandaleux qui dataient de 1661. Il fit apparaître des désordres sociaux que l'ancienne France n'avait jamais connus. Les neuf révolutions suivantes n'ont pas été plus fécondes; et il en a été de même pour la onzième, qui s'est ac-

complie sous nos yeux le 4 septembre 1870. Il semble même que le régime sous lequel nous vivons depuis huit années a contribué plus que les dix précédents à semer la corruption et à propager l'erreur. La vie privée s'ébranle de plus en plus, et se désorganise même sur plusieurs points de notre territoire. Le partage forcé des héritages imprime une instabilité sans exemple aux foyers domestiques et aux ateliers de travail. Les modifications incessantes apportées aux procédés de gouvernement font pénétrer jusque dans les moindres voisinages la division qui est le symptôme habituel de la ruine des États.

Les promoteurs de la dernière révolution ont beaucoup développé l'une des formes les plus dangereuses de l'antagonisme social, celle qui divise les attelier de travail en deux camps ennemis. Ils ont fait entrevoir aux contemporains des nouveautés qui ont déjà entraîné de cruelles déceptions : ils enseignent journellement qu'on peut remplacer par des luttes politiques et par l'intervention des gouvernants les anciens rapports fondés dans l'atelier sur l'intérêt commun et l'affection réciproque du maître et de l'ouvrier. Sous l'impulsion nouvelle qui leur est imprimée, les classes souffrantes appelées « la canaille » par le fondateur de la démocratie américaine et « la vile multitude » par un lettré français, cherchent le bien-être dans ce qui doit consommer leur ruine, et poussent la France aux catastrophes finales. On les excite à tout entreprendre pour améliorer leur sort; mais on éloigne de plus en plus les

maîtres et les ouvriers du seul moyen de salut : de la solidarité professionnelle que créaient spontanément les rapports traditionnels de commandement et d'obéissance, que fortifiait partout la communauté des sentiments.

§ II. Les symptômes de réforme éclos à la vue des calamités nationales.

La dernière révolution a produit des maux immenses qui sont connus de chacun et qu'il serait superflu de rappeler ici. Toutefois ces maux ont été compensés par un grand bien. Ce fait n'excuse pas assurément les auteurs de la catastrophe; mais il rend l'espoir à ceux qui la subissent sans se décourager.

L'humiliation actuelle des Français et la perte de l'ascendant moral que la patrie exerçait encore en 1789, après cent vingt-huit ans de décadence, ont enfin ouvert les yeux de beaucoup d'hommes qui restaient de bonne foi dans l'erreur. La vérité, qui avant la catastrophe était reléguée dans des écrits peu connus, se fait jour maintenant de tous côtés. La Révolution, servie par les fortes races qu'avait créées l'ancienne France, a pu d'abord inspirer certaines illusions; mais son caractère pernicieux apparaît, à mesure qu'elle est dirigée plus exclusivement par les hommes égarés ou impuissants qu'elle a formés. Ceux qui échappent aux idées préconçues propagées depuis l'apparition du « Contrat social », sont maintenant fixés sur le néant des doctrines révolutionnaires. A cet égard les faits con-

temporains confirment les convictions suggérées tout d'abord à Edmund Burke[1] par les textes où ces doctrines furent formulées. Les *Déclarations des droits* (64., III) ne contiennent, en fait de vrais principes, que certaines vérités traditionnelles de l'humanité. Ce qui est propre à 1789, c'est l'abandon du Décalogue et l'adoption de trois faux dogmes, dont l'application engendre plus que jamais sous nos yeux la souffrance et la barbarie.

La France sera sauvée le jour où cette vérité, masquée depuis longtemps par les vices de l'ancien régime et les attentats de la Révolution, sera devenue évidente pour tous les esprits cultivés. Jusqu'à présent l'erreur tient chez nous « le haut du pavé ». Elle a pour appui la majorité de la classe dirigeante; elle est encore prêchée par les lettrés d'un autre âge, qui ont acquis leur renommée en professant les faux dogmes, et en glorifiant les coupables conséquences qui en résultent.

Heureusement les talents plus jeunes puisent aujourd'hui leurs succès à des sources plus pures. La mort, qui, au commencement de ce siècle, moissonna surtout les sages nourris des bonnes traditions nationales, frappe maintenant les sophistes inspirés par l'esprit de nouveauté. Son œuvre, après avoir fortifié l'erreur, rétablit journellement la vérité. Le retour de la jeunesse aux éternels principes du bien rend l'espoir à ceux qui, sans parti pris,

[1] Voir : Le Play, *la Constitution de l'Angleterre,* I, 95; II, 184.

adoptent simplement pour critérium de leurs opinions le bonheur de la patrie. C'est déjà l'aurore de la réforme.

§ III. Les symptômes observés chez les gouvernants.

La jeunesse dont j'entrevois pour l'avenir l'heureuse influence ne s'est guère arrachée à l'erreur qu'à la vue des fléaux déchaînés par la guerre, par la onzième révolution et par la révolte de Paris. Elle n'avait donc pas encore acquis l'autorité nécessaire pour provoquer la réforme en février 1871, lorsque les Français, après avoir subi la paix, reprirent possession d'eux-mêmes. Dans l'état de souffrance où elle se trouvait, la France n'aurait pu être promptement guérie que par l'un de ces sages auxquels les nations désorganisées ont souvent confié le pouvoir constituant. Malheureusement elle était alors privée du moyen de se concerter pour choisir son sauveur. Elle dut recourir à l'un de ces pouvoirs élus et collectifs qui ne sont d'aucun secours à un peuple divisé par les idées et les institutions émanant d'une erreur fondamentale (V). Elle rentra dans l'ornière d'une assemblée constituante empruntée déjà sans succès, en 1789 et en 1848, à la révolution américaine. En 1871, non plus qu'à ces deux époques, la France ne possédait aucune des qualités qui procurèrent momentanément la stabilité à l'œuvre du congrès constituant des États-Unis. Les membres des trois assemblées françaises ne furent jamais unis, comme l'avaient été leurs

modèles, par les préceptes du Décalogue (65, XII). Au contraire, ils étaient divisés par des questions politiques au sujet desquelles l'accord régnait chez les Américains. Enfin les Français de 1871, comme ceux de 1848 et de 1789, n'avaient que du mépris pour les anciennes coutumes nationales; tandis que le respect des coutumes constituait pour les Anglo-Saxons de l'Amérique le moyen énergique de paix et de stabilité qui agit encore aujourd'hui sur les Anglo-Saxons de la Grande-Bretagne. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si l'assemblée nationale de 1871 a échoué comme les précédentes assemblées révolutionnaires de la France en imitant la méthode constituante du congrès américain.

Depuis 1871, nos gouvernants, paralysés par une méthode vicieuse, ont été incapables de reconstituer définitivement la souveraineté. Toutefois ils nous ont fait entrevoir quelques symptômes de réforme. Ainsi ils ont établi deux chambres, plus aptes qu'une assemblée unique à faire prévaloir les idées, les mœurs et les institutions sur lesquelles une souveraineté durable pourra être fondée. Ils ont rétabli, dans l'enseignement supérieur des lettres, des sciences et des arts, l'émulation qui régnait dans l'ancienne constitution française (47, XVII), et qui n'a pas cessé d'être considérée par les autres nations européennes comme un principe fondamental. Ils sont revenus à la coutume universelle, en vertu de laquelle on invoque la protection de Dieu au début des grands actes de la vie publique. Les partisans

d'une monarchie héréditaire n'ayant pu s'entendre sur le choix du monarque, les gouvernants ont compris la nécessité d'écarter momentanément une question insoluble et irritante. Ils se sont rattachés aux principes d'une monarchie élective, sans se dissimuler les périls que ce régime a toujours entraînés pour les peuples entourés de nations belliqueuses à monarchie héréditaire. En revanche, débarrassés d'une agitation stérile, ils semblent disposés à restaurer les huit commandements du Décalogue, que les trois faux dogmes ont détruits dans le cœur des Français. Ainsi, au moment où j'écris ces ligues, un honorable sénateur veut bien m'informer qu'il provoque la réforme des lois qui encouragent depuis 1791 les atteintes portées au respect de la femme. On m'assure également que l'amélioration de ce honteux état de choses par le retour aux VI[e] et IX[e] commandements réunira une majorité dans chacune des deux chambres du parlement.

§ IV. Les symptômes observés chez les particuliers.

Depuis deux siècles, les particuliers sont de plus en plus impuissants à guérir le mal qui les envahit.

Les Français sont devenus, d'erreur en erreur et de chute en chute, le peuple le plus malheureux de l'Europe.

Partout, excepté en France, la famille est l'arbitre de ses destinées. Dans l'accomplissement de sa tâche, le père possède le pouvoir qui naît de la

responsabilité. Cette tâche est rendue facile, même aux hommes d'une aptitude médiocre, par la puissance de la coutume et par la tradition des ancêtres. Au moment où il est investi de l'autorité par le progrès de l'âge, il trouve la coutume et la tradition vivantes au foyer domestique et à l'atelier de travail : il a donc deux solides appuis pour dresser ses enfants à pratiquer les préceptes du Décalogue et les obligations qui en dérivent. Il choisit librement parmi ses aînés et marie au foyer paternel l'héritier le plus tôt prêt et le plus apte à le seconder. Grâce au concours du jeune ménage, il établit successivement au dehors les autres enfants qui ne préfèrent pas rester dans le célibat au foyer paternel. Il attribue, sous forme de dot, aux fondateurs des nouveaux établissements la totalité des bénéfices nets procurés à la famille par le travail commun. Quand cette œuvre de longue durée est accomplie, l'héritier est amené, par le cours naturel des choses, à remplacer peu à peu ses vieux parents, et à les soigner dans leur vieillesse. Enfin, lorsque le vieux père ne peut plus servir la famille que par ses conseils, l'héritier, investi, en fait, du gouvernement domestique, procède à son tour, avec l'aide d'un de ses enfants aînés, à l'établissement de la génération qu'il a lui-même élevée. De cette maison-souche, toujours féconde, sortent des rejetons qui apportent incessamment un supplément de force à tous les éléments de la nation et à ses colonies. Les rapports mutuels des familles sont réglés dans chaque voisi-

nage et dans chaque paroisse, selon la nature des lieux et le mode d'activité sociale, par des coutumes séculaires qui sont le produit spontané des idées et des mœurs. Les contestations que soulèvent les défaillances individuelles sont apaisées, et au besoin tranchées sans appel par un juge, soumis lui-même à l'autorité de la coutume locale. Chaque localité, pourvu qu'elle adopte le Décalogue pour loi suprême, trouve donc en elle-même toutes les satisfactions que procurent la jouissance du pain quotidien et le règne de la paix sociale. Enfin la coutume pourvoit également aux rapports, relativement rares, qui lient la paroisse à la province et à l'État.

Depuis le 14 juillet 1789, la France s'acharne avec une sorte de vertige à détruire ces éléments primordiaux de toute paix, de toute stabilité. Passionnés pour les réformes que la corruption de l'ancien régime rendait nécessaires, les promoteurs de la Révolution ont dépassé dans leur tyrannie toutes les limites indiquées par les pires exemples de l'histoire. Sous l'impulsion de leurs successeurs, la France continue à détruire les institutions qui, à deux reprises, sous saint Louis et Louis XIII, lui permirent de dominer l'Occident par l'ascendant moral. Ces institutions, que j'ai rappelées ci-dessus (IV), sont au contraire conservées avec un surcroît de sollicitude par les nations qui aujourd'hui l'emportent sur la France, tout au moins par le talent et la force. Cette décadence est signalée depuis 1864 dans le présent ouvrage; toutefois elle est de-

venue tellement évidente depuis le 4 septembre 1870, que je puis maintenant résumer en quelques lignes notre lamentable histoire de 217 années.

Depuis 1661, les cours de l'ancien régime et les influences qui dominaient la vie publique n'ont pas cessé d'ébranler la France, désorganisée sous les Valois, puis raffermie sous Louis XIII. Les classes qui dirigeaient la vie privée assistèrent avec douleur aux attentats commis sur la nation. Bossuet et Coislin, Condé et Vauban virent clairement le mal ; mais ils ne le combattirent point directement. Cependant, comme le remarque justement l'illustre Edmund Burke, cette défaillance du clergé et de la noblesse doit être attribuée, non à des motifs honteux, mais à un excès de loyauté envers le roi. Néanmoins cette abdication eut les conséquences désastreuses que j'ai souvent signalées : elle fit passer la direction du mouvement social à des lettrés incapables de l'exercer ; elle conféra aux encyclopédistes l'ascendant nécessaire pour usurper le pouvoir des Autorités sociales, qui n'avaient pas encore été envahies par la corruption. J'indique depuis 1855, avec une insistance que rien ne décourage, les terribles conséquences de cette usurpation. Les trois faux dogmes de 1789 ont remplacé, dans les âmes et les esprits de mes concitoyens, les préceptes du Décalogue. Ils ont engendré par une déduction irrésitible onze révolutions. Les hommes qui se disent « conservateurs », et croient représenter la tradition nationale, sont imbus de ces erreurs presque autant que leurs rivaux po-

litiques, qui arborent le drapeau de la nouveauté. Sciemment ou à leur insu, les deux partis travaillent en fait depuis huit ans à préparer la douzième révolution ou la dernière catastrophe. En dehors d'une jeunesse d'élite, les nouvelles générations se révoltent de plus en plus contre l'autorité paternelle. Elles désorganisent plus que jamais, par les liquidations du Partage forcé, les foyers et les ateliers où s'étaient perpétuées jusqu'à présent les bonnes traditions de la famille et du travail. La corruption croissante des mœurs multiplie les crimes et les procès. Les pères de famille chez lesquels se conservent encore la sagesse et le patriotisme sont de plus en plus impuissants à remplir leur principale fonction. Les idées dominantes, comme les institutions établies, paralysent leur dévouement, lorsqu'ils tentent d'arrêter les envahissements de l'instabilité et de l'antagonisme.

Heureusement, comme je l'ai dit ci-dessus, les symptômes d'un meilleur avenir commencent à apparaître. Des sages et des patriotes, peu nombreux encore assurément, comprennent enfin la portée de « l'erreur fondamentale » qui a égaré les inventeurs des trois faux dogmes et qui inspire encore leurs disciples. Ils commencent, en outre, à réfuter cette erreur, et ils préparent ainsi la réforme par le retour à la vérité.

§ V. L'erreur fondamentale des Français.

L'erreur, qui est le principe de notre souffrance actuelle, est née en Angleterre et en Allemagne, après les guerres religieuses du XVIIe siècle. Elle a été importée en France, au siècle suivant, par les lettrés de ces deux pays. Enfin ces produits étrangers ont été acclimatés et multipliés par les lettrés français, avec un art qui leur a donné momentanément la direction de tous les égarés d'Europe et d'Amérique. Pour réformer les sociétés contemporaines, J.-J. Rousseau et les encyclopédistes sont partis, en ce qui touche la nature de l'homme, d'un fait évidemment faux [1]. Ils admettent que l'enfant naît avec une tendance exclusive vers le bien, et, voyant le mal déborder de toutes parts, ils concluent à l'abolition des institutions mises en pratique depuis les premiers âges chez toutes les races prospères. Celles-ci, en effet, ont constaté que, depuis la naissance jusqu'à

[1] « Le principe fondamental de toute morale, sur lequel j'ai « raisonné dans tous mes écrits, est que l'homme est un être na- « turellement bon, aimant la justice et l'ordre ; qu'il n'y a point « de perversité originelle dans le cœur humain, et que les pre- « miers mouvements de la nature sont toujours droits. » (J.-J. Rousseau, *Lettre à Christophe de Beaumont, archevêque de Paris.*)

« C'était la conviction du XVIIIe siècle et de la génération formée « à son école que l'homme est essentiellement bon et que, dans les « sociétés humaines, le mal provient, non de la nature humaine, « mais de la mauvaise organisation sociale et du mauvais régime « politique. La confiance dans la bonté naturelle de l'homme « était, en 1789, l'une des colonnes de l'orgueil humain. » (Guizot, *Mémoires.* — Introduction.)

la mort, beaucoup d'hommes ont une inclination prépondérante vers le mal. En conséquence, pour assurer la paix, elles ont contraint les individus, soit à s'abstenir de certains actes, soit à en pratiquer plusieurs autres. Elles ont confié à des corporations d'agents spéciaux le devoir d'exercer ces contraintes; et, pour rendre possible l'exécution de ce devoir, elles ont donné à ces agents une situation privilégiée, avec le pouvoir de se faire obéir. Les novateurs de la Révolution regardent comme non avenue l'expérience de l'humanité. Ils ferment les yeux à l'évidence qui se produit à chaque foyer; et, par une idée préconçue que rien ne justifie, ils prétendent organiser les sociétés humaines sous un régime diamétralement opposé. A leur point de vue, le mal provient précisément des contraintes, des privilèges et des autorités publiques que les hommes de tradition emploient pour le guérir. C'est ainsi qu'ils désorganisent notre malheureuse France en la soumettant par la violence à leurs trois faux dogmes : à « la liberté systématique », à « l'égalité providentielle », et au « droit de révolte ». Au surplus, en cette matière, les échecs de la pratique sont aussi évidents que la fausseté de la doctrine. Les mères et les nourrices n'ont jamais procédé à l'élevage des babies selon l'enseignement des hommes de nouveauté; les lettrés et les politiques ont été rudement déçus chaque fois qu'ils l'ont appliqué au gouvernement des hommes.

§ VI. Le retour à la vérité chez les Unions de la paix sociale.

Les hommes qui mettent en évidence l'erreur fondamentale du XVIII[e] siècle s'efforcent en même temps de préparer chez les contemporains le retour à la vérité. Pour atteindre ce double but, ils se groupent en petites unions, indépendantes l'une de l'autre, formées spontanément par les rapports naturels de parenté et d'amitié, organisées selon les convenances propres à chaque famille. Les mieux constituées ne dépassent pas la limite d'un petit voisinage. Sauf l'identité du nom, les Unions de la paix sociale n'ont guère qu'un trait commun : elles puisent la vérité à la même source, à une Bibliothèque[1] dont les ouvrages sont livrés au prix de revient par les Éditeurs. En échange du service qui leur est ainsi rendu, les Unions contractent l'obligation morale de concourir à l'enseignement des vérités sociales. Elles prètent dans la localité les livres que leur procure une légère cotisation. Chaque membre en distribue même annuellement un petit lot à ses voisins pauvres ; car l'expérience a enseigné aux Unions que, dans notre temps d'erreur, l'aumône des vérités traditionnelles fait défaut encore plus que celle du pain quotidien. Les membres des Unions ne sont nullement tenus de dérober un seul instant aux devoirs de leur profession. Toutefois, au milieu des travaux les plus absorbants, ils rencontrent souvent l'occasion, en

[1] Voir, ci-après, le Document ayant pour titre : *la Bibliothèque de la Paix sociale.*

plaçant judicieusement quelques mots, de faire une propagande utile à leurs intérêts, ou de prendre une récréation agréable.

Les membres qui, en raison de leur fortune, ont le devoir de consacrer au bien public une partie de leur temps, donnent plus d'étendue à la pratique de ces mêmes obligations. Quelques-uns organisent un enseignement oral dans leur localité ou parcourent avec le même but le territoire de plusieurs Unions voisines. Dans cette voie, certaines Unions ont déjà obtenu les succès qui récompensent souvent les humbles débuts. Elles ont déjà rapproché des hommes que divisaient jusque-là les discordes politiques et religieuses. Elles espèrent développer cette œuvre d'apaisement sans s'écarter de la modestie qui convient à leur caractère privé. Elles ne se rattachent en rien à ces deux branches de la classe dirigeante qui, chez toutes les races sédentaires, sont investies d'un caractère public pour assurer « la paix de Dieu » et « la paix du souverain ». Les Unions désirent être des auxiliaires utiles pour ces deux corps, mais elles en restent indépendantes. Elles s'identifient autant que possible avec la vie privée. Leur but serait atteint si elles s'effaçaient en se propageant, si le nom même des Unions devenait inutile en se confondant avec celui des familles et des voisinages.

L'œuvre des Unions est nécessaire aujourd'hui parce que l'erreur, en pénétrant partout, a donné à toutes les couches de la nation le pouvoir de se jeter d'elles-mêmes dans l'abîme. Toutefois il semble

que, même chez les peuples ramenés à la vérité, la science sociale fondée sur l'expérience restera une branche normale de l'enseignement supérieur des universités. Les professeurs que les Unions ont formés pour un enseignement public se tiennent, dès à présent, à la disposition des corps dirigeants. Ils adopteront les convenances spéciales à chacun d'eux, et ils subiront au besoin sa direction et son contrôle. En échange de leur dévouement ils exigent seulement deux libertés : rester étrangers aux débats irritants que soulèvent les nationalités, la religion et la politique ; prendre uniquement pour base de leurs appréciations la loi suprême de toutes les races et de tous les temps ; celle qu'un socialiste révolutionnaire appelle « le magnifique symbole » ; celle qu'un illustre prélat a nommée plus récemment « le Décalogue éternel ».

15 mars 1878.

DOCUMENT BIBLIOGRAPHIQUE

LA BIBLIOTHÈQUE DE LA PAIX SOCIALE

De 1855 à 1869, les ouvrages composant cette Bibliothèque ont été publiés sous divers formats, avec le concours de plusieurs éditeurs. Dès cette première époque, le principal auteur se préoccupa uniquement de favoriser la diffusion de ces ouvrages dans le public, en obtenant qu'ils lui fussent livrés au meilleur marché possible.

En 1869, les lecteurs habituels de la Bibliothèque commencèrent à émettre l'opinion que l'enseignement déjà constitué pourait être utile à la réforme sociale de l'Occident. L'idée de fonder sur cet enseignement les *Unions de la paix sociale* se fit jour de toutes parts. C'est dans ces circonstances que les Éditeurs actuels de la Bibliothèque vinrent offrir un concours absolument désintéressé.

Ils ont exposé eux-mêmes[1] les motifs de cette généreuse intervention.

[1] Avertissement des Éditeurs, t. Ier, p. XXII.

CATALOGUE DE LA BIBLIOTHÈQUE

1re SECTION. — Œuvres de F. Le Play, Alfred Mame et Fils, éditeurs.

NOTA. — Parmi ces ouvrages, les uns se composent d'études comparées sur la population ouvrière des diverses régions du globe, et offrent les vrais fondements de la science sociale; les autres ont pour objet spécial de décrire les idées, les mœurs et les institutions qui offrent les meilleurs modèles, pour la réforme sociale de la France et des autres nations de l'Occident.

Les Ouvriers européens, Études sur les Travaux, la Vie domestique et la Condition morale des populations ouvrières de l'Europe.

Première édition, in-folio, publiée à l'Imprimerie impériale en 1855, couronnée par l'Académie des sciences de Paris (épuisée depuis 1856).

Deuxième édition, en 6 tomes in-8° raisin, vendus séparément au prix de. . . . . 6 fr. 50

Tome Ier. — LA MÉTHODE D'OBSERVATION. = Tome II. — LES OUVRIERS DE L'ORIENT. = Tome III. — LES OUVRIERS DU NORD. = Tome IV. — LES OUVRIERS DE L'OCCIDENT, 1re série (Populations stables). = Tome V. — LES OUVRIERS DE L'OCCIDENT, 2e série (Populations ébranlées). = Tome VI. — LES OUVRIERS DE L'OCCIDENT, 3e série (Populations désorganisées).

La Méthode de la science sociale.— Abrégé des OUVRIERS EUROPÉENS, comprenant : *la méthode d'observation, la doctrine et le précis alphabétique des faits.* — 1 vol. in-8°, 1879. Prix. . . . . 6 fr. 50

La Réforme sociale en France, déduite de l'observation comparée des peuples européens. — 3 vol. in-18. 7e édition, 1887. — Prix des trois volumes. . . 6 fr.

L'Organisation du travail, selon la Coutume des ateliers et la loi du Décalogue. — 1 fort vol. in-18. 5e édition, 1888. — Prix. . . . . 2 fr.

L'Organisation de la famille, selon le vrai modèle signalé par l'histoire de toutes les races et de tous les temps. — 1 vol. in-18. 3e édition, 1884, revue et corrigée. — Prix. . . . . 2 fr.

La Paix sociale après le désastre, 2e édition. Avec un Épilogue de 1875. — Prix. . . 60 cent.

Correspondance sur les Unions de la Paix sociale. — Huit brochures in-18 (no 1 à no 8). — Prix de chaque brochure. . . . . 30 cent.

No 1. L'Urgence de l'Union en France, lettre de M. le comte de Butenval. — No 2. L'Accord des partis politiques, lettre de M. Lucien Brun. — No 3. Le Retour au vrai et le rôle du clergé, lettre de Mgr Isoard. — No 4. La Question sociale et l'Assemblée nationale, réponse aux questions des députés membres de l'Union. — No 5. Le Principe et les Moyens de salut en France, lettres de lord Denbigh et de lord Robert Montagu. — No 6. La Presse périodique et la Méthode, à propos de l'œuvre de M. F. Le Play; lettre-conférence, par M. Emm. de Curzon. — No 7. Préludes aux Unions locales, notice sur *la Bibliothèque de la paix sociale,* avec le précis historique des travaux qui en ont préparé la fondation. — No 8. La Méthode expérimentale et la Loi divine, lettre de M. P. Pradié, député à l'Assemblée nationale.

La Constitution de l'Angleterre, considérée dans ses rapports avec la loi de Dieu et les coutumes de la paix sociale (avec la collaboration de M. A. Delaire). — 2 vol. in-18, 1875. — Prix. . . . . 4 fr.

La Réforme en Europe et le Salut en

France. *Programme des Unions de la paix sociale.* — 1 vol. in-18, 1876. — Prix. . . . . 1 fr. 50

La Constitution essentielle de l'humanité. Exposé des principes et des coutumes qui créent la prospérité ou la souffrance des nations. — 1 vol. in-18, 1881. — Prix. . . . . 2 fr.

La Question sociale au XIXe siècle. Épilogue général des *Ouvriers européens.*— Une brochure in-18, 2e édition, 1879. — Prix. . . . . 30 cent.

L'École de la Paix sociale; son histoire, sa méthode et sa doctrine. — Une brochure in-18, 1881. — Prix. 30 cent.

2e SECTION. Ouvrages publiés par la Société internationale d'Économie sociale et par les Unions de la paix sociale.

NOTA. — On trouvera de plus amples renseignements au secrétariat de la *Société d'Économie sociale,* bureaux de la revue *la Réforme sociale,* boulevard Saint-Germain, 174, à Paris.

Les Ouvriers des deux mondes, publiés sur la demande de l'Académie des sciences de Paris par la Société des études pratiques d'économie sociale, pour faire suite aux *Ouvriers européens.*

1re SÉRIE. — 5 vol. in-8° (1858 à 1885). — Prix des cinq volumes. . . . . 50 fr.

2e SÉRIE. — Commencée en juillet 1885, paraît par fascicules trimestriels. — Prix de chaque fascicule. 2 fr. (Par souscription 1 fr. 50.)

Instruction sur la Méthode d'observation dite des *Monographies de familles.* — 2e édition, 1887, revue et développée par M. Ad. Focillon, membre

fondateur de la Société d'économie sociale, augmentée de spécimens de monographies. — Une forte brochure in-8°, XLVIII-160 p. — Prix. . . . . 2 fr.

Bulletin des séances de la Société des études pratiques d'économie sociale. — 9 vol. in-8° (1866 à 1885). — Prix des neuf volumes. . . . . 68 fr.

Annuaires des Unions et de l'Économie sociale, pour les années 1875 à 1880. — Prix des cinq volumes. . . . . 15 fr.

La Réforme sociale, revue bi-mensuelle, fondée par F. Le Play en 1881.

NOTA. — La *Réforme sociale* étudie les problèmes économiques et sociaux qui prennent aujourd'hui le premier rang dans les préoccupations de l'opinion publique. Elle en demande la solution à l'observation des faits, selon la méthode de F. Le Play, en dehors de tout esprit de parti et de toute théorie préconçue.

La Réforme sociale paraît le 1er et le 15 de chaque mois et forme par an deux forts volumes de 700 à 800 pages, complétés par des tables analytiques.

Les membres de la Société d'économie sociale et les membres des Unions reçoivent la *Réforme sociale* en retour de leurs cotisations. Les personnes étrangères à ces deux sociétés peuvent s'abonner aux conditions suivantes : France : un an, 15 fr.; six mois, 8 fr. — Union postale : un an, 18 fr.; six mois, 10 fr. — En dehors de l'Union postale, port en plus.

1re série, 1881-1885, 10 vol. in-8°, presque épuisés.

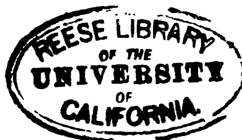
TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE TOME III

LIVRE VII

LE GOUVERNEMENT

CONCLUSION



17901. — Tours, impr. Mame.

V

rouge
3

